



Ação Educativa

Assessoria, Pesquisa e Informação

Avenida Higienópolis, 901
01238-001- São Paulo – SP - Brasil
Telefone: (11) 825-5544 – Fax: (11) 3666-1082
E-mail: acaoeduca@originet.com.br
Home-page: <http://www.acaoeducativa.org>

A municipalização do ensino no Estado de São Paulo

Impactos do Fundef no atendimento municipal

Relatório Final

Pesquisadores: Marcos Edgar Bassi (coord.)

I-Juca-Pirama Camargo Gil

São Paulo

1999

AGRADECIMENTOS

A produção desta pesquisa contou com a contribuição de numerosas instituições e pessoas, às quais desejamos fazer um especial agradecimento.

Instituições

APAE de Aguai

Colégio Bandeirantes de Aguai

Colégio Deltha – Aguai

Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundef de Cubatão

Delegacia de Ensino “Professor Américo Caselatto” - São João da Boa Vista

Delegacia de Ensino de Presidente Prudente

Escola de Educação Infantil Aquarela - Aguai

Prefeitura do Município de Aguai

Prefeitura do Município de Alfredo Marcondes

Prefeitura do Município de Cubatão

Prefeitura do Município de Descalvado

Prefeitura do Município de Diadema

Prefeitura do Município de Itatiba

Prefeitura do Município de São Paulo

SID – Serviço de Informação e Documentação da Ação Educativa – Assessoria, Pesquisa e Informação

Pessoas

Adelina Baroni, assessora da Vereadora Aldaíza Sposati da Câmara Municipal de São Paulo

Adelino Aparecido Martins, Prefeito do Município de Alfredo Marcondes

Ademar Fernando Gazola, Coordenador Educacional da Prefeitura do Município de Alfredo Marcondes

Alda Marco Antônio, Secretária da Assistência Social do Município de São Paulo

Aloísio Carlos Polessi, Secretário da Administração e Finanças do Município de Itatiba

Alzenir V. Oliveira, supervisora de ensino supletivo da Secretária de Desenvolvimento Educacional do Município de Cubatão

Ana Áurea Ribeiro Colacique, chefe de divisão de apoio administrativo da Secretaria de Educação, Cultura, Esporte e Lazer do Município de Diadema

Ana Maria Verdade, Depto Pessoal da Prefeitura do Município de Aguaí

Ana Massumi Oyama, membro da Equipe de Informações e Estatísticas do Centro de Informações Educacionais (CIE) da Secretaria de Estado da Educação

Antônio Osório Castilho, contador da Prefeitura do Município de Aguaí

Benedita Beí Arantes O. Valim, Diretora do Depto. de Educação da Prefeitura do Município de Aguaí

Cassiana dos Passos Claro, FDE – Fundação para o Desenvolvimento da Educação

Celso Pirani Passos, engenheiro civil da Prefeitura do Município de Alfredo Marcondes

Dagna Andreazi Delcol, funcionária da contabilidade – Pref. do Município de Aguaí

Dirce Gomes, pedagoga e consultora em políticas públicas educacionais

Ednéa Pasini, Coordenadoria de Registros Escolares – CEFET de São Paulo

Eduardo Batista Monteiro, analista financeiro da Secretaria de Finanças do Município de Cubatão

Eliana Ap. Bisetto de Andrade, Escola SENAI Luiz Scavone de Itatiba

Elisabete Tobias Stella, Diretora do Depto de Ensino da Secretaria de Educação, Cultura, Esporte e Turismo do Município de Itatiba

Enita Alves Ferreira Rodrigues, coordenadora pedagógica da Fundação Florestan Fernandes da Prefeitura do Município de Diadema

Eurico Del Carmine Galatro, Secretário de Finanças do Município de Cubatão

Fátima Ribeiro, assistente do Depto de Educação da Secretaria de Educação, Cultura, Esporte e Lazer do Município de Diadema

Francisca Edna da Silva Maia, chefe de serviço do Depto. de Educação da Secretaria de Educação, Cultura, Esporte e Lazer do Município de Diadema

Giane Raquel Colucci, secretária da Secretária de Educação, Cultura, Esportes e Turismo do Município de Descalvado

Isa Ferreira de Souza, coordenadora de programa da Save the Children Fund

Jair Militão da Silva, superintendente da SUPEME – Superintendência Municipal de Educação - Secretaria de Educação do Município de São Paulo

Jeferson Roberto Rui, contador da Secretaria de Finanças do Município de Descalvado

João Antônio de Vasconcellos, Secretário de Educação, Cultura, Esporte e Turismo do Município de Itatiba e Vice-Presidente Estadual da UNDIME - SP

João Batista Berbert Filho, Equipe do Fundef da Secretaria do Estado da Educação de São Paulo

João Gualberto de Menezes, Secretário de Educação do Município de São Paulo

João Ivaniel de França Abreu, vereador da Câmara Municipal de Cubatão e presidente da mesma na gestão 1997/1998

José Antônio Ferruzzi, contador da Prefeitura do Município de Alfredo Marcondes

José Eduardo Pereira de Araújo, Chefe da Divisão Administrativa da Câmara Municipal de Cubatão

José Maria Duarte Pereira, Assistente da Secretaria de Educação, Cultura, Esporte e Lazer do Município de Diadema

José Paulo Correia de Menezes, Secretário de Educação, Cultura, Esporte e Lazer do Município de Diadema

José Rocco, analista de sistemas do Depto de Informática da Secretaria de Governo da Prefeitura do Município de Diadema

Júlio Gomes Almeida, coordenador do Núcleo de Apoio à Autonomia das Escolas – SUPEME – Superintendência Municipal de Educação - Secretaria de Educação do Município de São Paulo

Luiz Alvez Rosa, vereador da Câmara Municipal de Cubatão e presidente da mesma na gestão 1999/2000

Magda Regina Marques, nutricionista da Secretaria de Educação, Cultura, Esporte e Lazer do Município de Diadema

Márcia Antônia de Oliveira Costa, Chefe de Administração Escolar da Secretaria de Educação, Cultura, Esporte e Turismo do Município de Itatiba

Márcio Noce dos Santos, encarregado do Setor de Recursos Humanos da Prefeitura do Município de Itatiba

Marcos Aurélio Bueno Catarino, Recursos Humanos – Prefeitura do Município de Cubatão

Maria Aparecida de Oliveira (Tuca), Divisão de Creches da Secretaria de Desenvolvimento Educacional do Município de Cubatão

Maria Cristina Ferreira de Almeida Bezzi, coordenadora de ensino da Secretária de Desenvolvimento Educacional do Município de Cubatão

Maria Lúcia Marchese Puzzi, coordenadora da Assistência Educacional da Secretária de Desenvolvimento Educacional do Município de Cubatão

Marilene Montes Real, Secretária de Desenvolvimento Educacional do Município de Cubatão (gestão: janeiro/1997 a outubro/1998)

Mário José da Silva, presidente do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundef e diretor de escola municipal de Cubatão

Melão Monteiro, vereador da Câmara Municipal de São Bernardo do Campo

Messias Gomes Silveira, vereador da Câmara Municipal de Cubatão

Mirian T. Hokama, Núcleo de Planejamento Central - Secretária de Educação do Município de São Paulo

Mônica Pinheiro do Prado, Secretária de Desenvolvimento Educacional do Município de Cubatão (gestão: a partir de out/98)

Odair Cassamasso, Depto Pessoal da Prefeitura do Município de Descalvado

Paula Fernanda Sciamarelli, chefe da Seção de Administração Financeira da Secretaria da Administração e Finanças do Município de Itatiba

Regina Célia dos Santos, Coordenadora de Creches da Secretária de Desenvolvimento Educacional do Município de Cubatão

Rita de Cássia da Silva, secretária da Ação Educativa - Assessoria, Pesquisa e Informação

Rita Maria Reis Andrade Grilo, secretária da Escola Mun. Joaquim Giraldi de Aguaí

Rosa Maria Fredo Bico, diretora do Depto. de Educação da Secretaria de Educação, Cultura, Esporte e Lazer do Município de Diadema

Rosana Pompeu Álvares, secretária da Secretária de Educação, Cultura, Esportes e Turismo do Município de Descalvado

Roselene Crepaldi, Coordenadoria de Assistência à Infância da Secretaria da Assistência Social do Município de São Paulo

Roseli Aparecida de Pauli, chefe de serviço do Depto. de Educação da Secretaria de Educação, Cultura, Esporte e Lazer do Município de Diadema

Rute Maria Bozzi Casati, Secretária de Educação, Cultura, Esportes e Turismo do Município de Descalvado e Presidente Estadual da UNDIME - SP

Sílvia Lamberti Souza do Nascimento, secretária da Secretária de Desenvolvimento Educacional do Município de Cubatão

Sílvia Maria de Aguiar, coordenadora de ensino da Secretária de Desenvolvimento Educacional do Município de Cubatão

Sônia Maria Portella Kruppa, professora da Faculdade de Educação da USP

Umberto Donatoni Peceni, Secretário de Finanças do Município de Descalvado

Úrsula Peres, Assessora da Bancada do PT na Câmara Municipal de São Paulo

Vicente Candido da Silva, vereador da Câmara Municipal de São Paulo

Finalmente, agradecemos especialmente à *Save the Children Fund* e à *Ação Educativa – Assessoria, Pesquisa e Informação* pelo apoio recebido para a realização desta pesquisa, à *Vicente Rodriguez*, pela orientação no procedimento metodológico e à *Elie Ghanem*, pela contribuição na execução da pesquisa, leitura e revisão do relatório final.

Todas as opiniões expressas neste relatório são da exclusiva responsabilidade dos autores e não refletem necessariamente os pontos de vista ou as políticas de qualquer das pessoas, instituições e organizações acima mencionadas.

SUMÁRIO

Lista de tabelas, gráficos e quadros.....	8
1. Introdução e contexto	18
2. Panorama do atendimento em educação básica no Estado de São Paulo	24
3. Evolução do atendimento em educação básica em uma amostra de municípios de São Paulo	52
3.1 Município de Alfredo Marcondes	57
3.2 Município de Aguaí.....	72
3.3 Município de Descalvado	97
3.4 Município de Itatiba	121
3.5 Município de Cubatão	141
3.6 Município de Diadema	161
3.7 Município de São Paulo.....	189
4. Conclusão.....	213
Anexo.....	216
Bibliografia	219

LISTA DE TABELAS, GRÁFICOS E QUADROS

Tabela 1 – Brasil - Matrículas iniciais no ensino fundamental regular público, segundo a dependência administrativa – 1996 – 1998.....	21
Tabela 2 – Estado de São Paulo - Número de municípios paulistas com rede própria de ensino fundamental – 1996 – 1998	22
Tabela 3 - Estado de São Paulo - Matrículas iniciais no ensino fundamental regular municipalizadas, por rede pública - 1996 – 1998	23
Tabela 4 - Estado de São Paulo - Matrículas iniciais em educação básica, por dependência administrativa - 1994 – 1998	25
Gráfico 1 - Estado de São Paulo - Matrículas iniciais em educação básica, por dependência administrativa - 1994 – 1998	26
Tabela 5 - Estado de São Paulo – Matrículas iniciais da educação básica, por nível de ensino - 1994 – 1998	28
Gráfico 2 - Estado de São Paulo - Matrículas iniciais em educação básica, por nível de ensino - 1994 – 1998	30
Tabela 6 - Estado de São Paulo – Dependência Administrativa Estadual - Matrículas iniciais em educação básica, por nível de ensino - 1994 – 1998	31
Gráfico 3 - Estado de São Paulo - Dependência Administrativa Estadual - Matrículas iniciais em educação básica, por nível de ensino - 1994 –1998	32
Tabela 7 – Estado de São Paulo – População total e população na faixa etária de 5 a 9 anos – 1994 – 1998	35
Tabela 8 - Estado de São Paulo - Dependência Administrativa Municipal - Matrículas iniciais em educação básica, por nível de ensino - 1994 – 1998	36
Gráfico 4 - Estado de São Paulo - Dependência Administrativa Municipal - Matrículas iniciais em educação básica, por nível de ensino - 1994 – 1998	37
Tabela 9 - Estado de São Paulo - Dep. Adm. Particular - Matrículas iniciais em educação básica, por nível de ensino - 1994 – 1998	41
Gráfico 5 - Estado de São Paulo - Dependência Administrativa Particular - Matrículas iniciais em educação básica, por nível de ensino - 1994 – 1998	42

Tabela 10 - Estado de São Paulo– Fundef - Alunado no ensino fundamental regular, por dependência administrativa pública – 1998.....	43
Tabela 11 - Estado de São Paulo – Fundef - Movimentação Financeira – 1998	44
Gráfico 6 - Estado de São Paulo - Educação - Fundef - Movimento Financeiro - Contribuição ao Fundo – 1998.....	45
Gráfico 7 - Estado de São Paulo - Educação - Fundef - Movimento Financeiro - Retorno do Fundo – 1998.....	46
Tabela 12 - Estado de São Paulo - Ensino Supletivo - Evolução das matrículas iniciais, por dependência administrativa - 1994 – 1998	49
Tabela 13 - Estado de São Paulo - Ensino Fundamental Supletivo - Evolução das matrículas iniciais , por dependência administrativa - 1994 – 1998	50
Tabela 14 - Estado de São Paulo - Ensino Supletivo – Alfabetização - Evolução das matrículas iniciais, por dependência administrativa – 1998	50
Tabela 15 - Estado de São Paulo - Ensino Fundamental Supletivo - Suplência I - Evolução das matrículas iniciais, por dependência administrativa - 1997 – 1998	50
Tabela 16 - Estado de São Paulo - Ensino Fundamental Supletivo - Suplência II - Evolução das matrículas iniciais, por dependência administrativa - 1997 – 1998	51
Tabela 17 - Estado de São Paulo - Ensino Médio Supletivo - Evolução das matrículas iniciais, por dependência administrativa - 1994 – 1998	51
Quadro 1 – Estado de São Paulo – Tipos de município, por porte – 1996.....	54
Tabela 18 - Alfredo Marcondes - Matrículas iniciais em educação básica, por dependência administrativa - 1994 – 1998	57
Gráfico 8 - Alfredo Marcondes - Matrículas iniciais em educação básica, por dependência administrativa - 1994 – 1998	58
Tabela 19 - Alfredo Marcondes – Dependência Administrativa Estadual - Matrículas iniciais em educação básica, por nível de ensino - 1994 – 1998	59
Gráfico 9 - Alfredo Marcondes - Dependência Administrativa Estadual - Matrículas iniciais em educação básica, por nível de ensino - 1994 – 1998	60
Tabela 20 - Alfredo Marcondes – Dependência Administrativa Municipal - Matrículas	

iniciais em educação básica, por nível de ensino - 1994 – 1998	61
Gráfico 10 - Alfredo Marcondes - Dependência Administrativa Municipal - Matrículas iniciais em educação básica, por nível de ensino - 1994 – 1998	62
Tabela 21 – Alfredo Marcondes – Função docente e não docente na educação básica da administração municipal, por nível de ensino – 1994 – 1998	64
Tabela 22 – Alfredo Marcondes – Relação matrículas/docente e matrículas/não docente na educação básica da administração municipal – 1994 – 1998	65
Tabela 23 - Alfredo Marcondes - Despesas com manutenção do ensino na administração municipal, por programas e subprogramas - 1994 – 1998.....	66
Tabela 24 - Alfredo Marcondes - Impacto financeiro do Fundef nas despesas da administração municipal com o ensino – 1998.....	67
Tabela 25 – Alfredo Marcondes – Despesas com manutenção do transporte escolar pela administração municipal e percentual no total das despesas– 1998.....	68
Gráfico 11 - Alfredo Marcondes - Despesas com manutenção do ensino na administração municipal, por programas e subprogramas - 1994 – 1998.....	69
Tabela 26 - Alfredo Marcondes - Gasto por aluno/ano na administração municipal, por programas e subprogramas - 1994 – 1998.....	70
Tabela 27 - Aguaí - Matrículas iniciais em educação básica, por dependência administrativa - 1994 – 1998	72
Gráfico 12 - Aguaí - Matrículas iniciais em educação básica, por dependência administrativa - 1994 – 1998	73
Gráfico 13 - Aguaí - Dependência Administrativa Estadual - Matrículas iniciais em educação básica, por nível de ensino - 1994 – 1998	75
Tabela 28 - Aguaí - Dependência Administrativa Estadual – Matrículas iniciais em educação básica, por nível de ensino – 1994 – 1998.....	76
Gráfico 14 - Aguaí - Dependência Administrativa Municipal - Matrículas iniciais em educação básica, por nível de ensino - 1994 – 1998	77
Tabela 29 – Aguaí – Dependência Administrativa Municipal– Matrículas iniciais em educação básica, por nível de ensino – 1994 – 1998.....	78

Tabela 30 – Aguaí – Dependência Administrativa Particular – Matrículas iniciais em educação básica, por nível de ensino – 1994 – 1998.....	81
Gráfico 15 - Aguaí - Dependência Administrativa Particular - Matrículas iniciais em educação básica, por nível de ensino - 1994 – 1998	82
Tabela 31 – Aguaí – Função docente e não docente na educação básica da administração municipal, por nível de ensino – 1994 – 1998.....	85
Tabela 32- Aguaí – Relação matrícula/docente e matrícula/não docente na educação básica da administração municipal – 1994 – 1998	85
Tabela 33 – Aguaí – Educação – Despesas com manutenção do ensino na administração municipal, por programas e subprogramas – 1994 – 1998.....	87
Tabela 34 - Aguaí - Movimentação financeira do Fundef - 1998.....	90
Tabela 35 - Aguaí - Impacto financeiro do Fundef nas despesas da administração municipal com o ensino – 1998	90
Gráfico 16 - Aguaí - Despesas com manutenção do ensino na administração municipal, por programas e subprogramas - 1994 – 1998.....	91
Tabela 36 - Aguaí - Gasto por aluno/ano na administração municipal, por programas e subprogramas - 1994 – 1998.....	93
Tabela 37 – Descalvado – Matrículas iniciais em educação básica, por dependência administrativa -1994 – 1998	98
Gráfico 17 - Descalvado - Matrículas iniciais em educação básica, por dependência administrativa - 1994 – 1998	100
Tabela 38 - Descalvado - Dependência Administrativa Estadual - Matrículas iniciais em educação básica, por nível de ensino - 1994 – 1998	101
Gráfico 18 - Descalvado - Dependência Administrativa Estadual - Matrículas iniciais em educação básica, por nível de ensino - 1994 – 1998	102
Tabela 39- Descalvado - Dependência Administrativa Municipal - Matrículas iniciais em educação básica, por nível de ensino - 1994 – 1998	104
Gráfico 19 - Descalvado - Dependência Administrativa Municipal - Matrículas iniciais em educação básica, por nível de ensino - 1994 – 1998	106

Tabela 40 - Descalvado - Dependência Administrativa Particular - Matrícula inicial em educação básica, por nível de ensino - 1994 – 1998	107
Gráfico 20 - Descalvado - Dependência Administrativa Particular - Matrículas iniciais em educação básica, por nível de ensino - 1994 – 1998	108
Tabela 41 - Descalvado – Função docente e não docente na educação básica da administração municipal, por nível de ensino – 1994 – 1998	110
Tabela 42 – Descalvado – Relação matrículas/docente e matrículas/não docente na educação básica da administração municipal – 1994 – 1998	111
Tabela 43 - Descalvado - Despesas com manutenção do ensino na administração municipal, por programas e subprogramas - 1994 – 1998.....	112
Tabela 44 - Descalvado - Movimentação financeira do Fundef – 1998.....	115
Gráfico 21 - Descalvado - Despesas com manutenção do ensino na administração municipal, por programas e subprogramas - 1994 – 1998.....	116
Tabela 45 - Descalvado - Impacto financeiro do Fundef nas despesas da administração municipal com o ensino – 1998	117
Tabela 46 - Descalvado - Gasto por aluno/ano na administração municipal, por programas e subprogramas - 1994 – 1998.....	118
Tabela 47 - Itatiba - Matrículas iniciais em educação básica, por dependência administrativa - 1994 – 1998	121
Gráfico 22 – Itatiba - Matrículas iniciais em educação básica, por dependência administrativa - 1994 – 1998	122
Tabela 48 - Itatiba - Dependência Administrativa Estadual – Matrículas iniciais em educação básica, por nível de ensino – 1994 – 1998.....	124
Gráfico 23 - Itatiba - Dependência Administrativa Estadual - Matrículas iniciais em educação básica, por nível de ensino - 1994 – 1998	125
Tabela 49 – Itatiba – Dependência Administrativa Municipal– Matrículas iniciais em educação básica, por nível de ensino – 1994 – 1998.....	126
Gráfico 24- Itatiba - Dependência Administrativa Municipal - Matrículas iniciais em educação básica, por nível de ensino - 1994 – 1998	127

Tabela 50 – Itatiba– Dependência Administrativa Particular – Matrículas iniciais em educação básica, por nível de ensino – 1994 – 1998.....	129
Gráfico 25 - Itatiba - Dependência Administrativa Particular - Matrículas iniciais em educação básica, por nível de ensino - 1994 – 1998	130
Tabela 51 - Itatiba - Função docente e não docente na educação básica da administração municipal - 1994 – 1998.....	133
Tabela 52 - Itatiba - Relação matrícula/docente e matrícula/não docente na educação básica da administração municipal - 1994 – 1998	133
Tabela 53 - Itatiba - Despesas com manutenção do ensino na administração municipal, por programas e subprogramas - 1994 – 1998.....	135
Tabela 54 - Itatiba - Movimentação financeira do Fundef - 1998	137
Tabela 55 – Itatiba - Impacto financeiro do Fundef nas despesas da administração municipal com o ensino – 1998	137
Gráfico 26 - Itatiba - Despesas com manutenção do ensino na administração municipal, por programas e subprogramas - 1994 – 1998.....	138
Tabela 56 - Itatiba – Gasto por aluno/ano na administração municipal, por programas e subprogramas - 1994 – 1998.....	139
Tabela 57 - Cubatão - Matrículas iniciais em educação básica, por dependência administrativa - 1994 – 1998	142
Gráfico 27 – Cubatão - Matrículas iniciais em educação básica, por dependência administrativa - 1994 – 1998	143
Tabela 58 - Cubatão - Dependência Administrativa Estadual – Matrículas iniciais em educação básica, por nível de ensino – 1994 – 1998.....	144
Gráfico 28 - Cubatão - Dependência Administrativa Estadual - Matrículas iniciais em educação básica, por nível de ensino - 1994 – 1998	145
Tabela 59 - Cubatão - Dependência Administrativa Municipal - Matrículas iniciais em educação básica, por nível de ensino – 1994 – 1998.....	146
Gráfico 29 - Cubatão - Dependência Administrativa Municipal - Matrículas iniciais em educação básica, por nível de ensino - 1994 – 1998	147

Tabela 60 – Cubatão – Dependência Administrativa Particular – Matrículas iniciais em educação básica, por nível de ensino – 1994 – 1998.....	149
Gráfico 30 - Cubatão - Dependência Administrativa Particular - Matrículas iniciais em educação básica, por nível de ensino - 1994 – 1998	150
Tabela 61 – Cubatão – Função docente e não docente na educação básica da administração municipal – 1994 – 1998	152
Tabela 62 – Cubatão - Relação matrículas/docente e matrículas/não docente na educação básica da administração municipal– 1994 – 1998.....	152
Tabela 63 - Cubatão - Despesas com manutenção do ensino na administração municipal, por programas e subprogramas – 1994 – 1998	154
Tabela 64 - Cubatão - Movimentação financeira do Fundef – 1998.....	156
Tabela 65 - Cubatão - Impacto financeiro do Fundef nas despesas da administração municipal com o ensino – 1998	156
Gráfico 31 - Cubatão - Despesas com manutenção do ensino na administração municipal, por programas e subprogramas - 1994 – 1998.....	157
Tabela 66 – Cubatão – Gasto por aluno/ano na administração municipal, por programa e subprograma - 1994 – 1998	158
Tabela 67 – Diadema - Matrículas iniciais em educação básica, por dependência administrativa - 1994 – 1998	161
Gráfico 32 – Diadema - Matrículas iniciais em educação básica, por dependência administrativa - 1994 – 1998	162
Tabela 68 - Diadema - Dependência Administrativa Estadual – Matrículas iniciais em educação básica, por nível de ensino – 1994 – 1998.....	163
Gráfico 33 - Diadema - Dependência Administrativa Estadual - Matrículas iniciais em educação básica, por nível de ensino - 1994 – 1998	164
Tabela 69 – Diadema – Dependência Administrativa Municipal - Matrículas iniciais em educação básica, por nível de ensino – 1994 – 1998.....	166
Gráfico 34 - Diadema - Dependência Administrativa Municipal - Matrículas iniciais em educação básica, por nível de ensino - 1994 – 1998	167

Tabela 70 – Diadema – Dependência Administrativa Particular – Matrículas iniciais em educação básica, por nível de ensino – 1994 – 1998.....	170
Gráfico 35 - Diadema - Dependência Administrativa Particular - Matrículas iniciais em educação básica, por nível de ensino - 1994 – 1998	171
Tabela 71 – Diadema – Função docente e não docente na educação básica da administração municipal, por nível de ensino – 1994 – 1998	174
Tabela 72 – Diadema –Relação matrículas/docente e matrículas/não docente na educação básica da administração municipal – 1994 – 1998.....	175
Tabela 73 - Diadema - Despesas com a manutenção do ensino na administração municipal, por programa e subprograma- 1994 – 1998.....	178
Tabela 74 - Diadema - Impacto financeiro do Fundef nas despesas da administração municipal com o ensino - 1998 – 1998	181
Gráfico 36 - Diadema - Despesas com manutenção do ensino na administração municipal, por programas e subprogramas - 1994 – 1998.....	183
Tabela 75 - Diadema - Gasto por aluno/ano na administração municipal, por programas e subprogramas - 1994 – 1998.....	185
Tabela 76 – Município de São Paulo - Matrículas iniciais em educação básica, por dependência administrativa - 1994 – 1998	189
Gráfico 37 - Município de São Paulo - Matrículas iniciais em educação básica, por dependência administrativa - 1994 – 1998	190
Tabela 77 – Município de São Paulo - Dependência Administrativa Estadual – Matrículas iniciais em educação básica, por nível de ensino – 1994 – 1998.....	192
Gráfico 38 - Município de São Paulo - Dependência Administrativa Estadual - Matrículas iniciais em educação básica, por nível de ensino - 1994 – 1998	193
Tabela 78 – Município de São Paulo - Dependência Administrativa Municipal - Matrículas iniciais em educação básica, por nível de ensino – 1994 – 1998	196
Gráfico 39 - Município de São Paulo - Dependência Administrativa Municipal - Matrículas iniciais em educação básica, por nível de ensino - 1994 – 1998.....	197

Tabela 79 - Município de São Paulo - Creche - Equipamentos, capacidade de atendimento, crianças atendidas por ano, lotação final e taxa de cobertura, por tipo de administração - 1994 – 1998.....	199
Tabela 80 – Município de São Paulo - Dependência Administrativa Particular – Matrículas iniciais em educação básica, por nível de ensino – 1994 – 1998.....	201
Gráfico 40 - Município de São Paulo - Dependência Administrativa Particular - Matrículas iniciais em educação básica, por nível de ensino - 1994 – 1998	202
Tabela 81 - Município de São Paulo – Função docente, por nível de ensino, e não docente na educação básica da administração municipal - 1997 – 1998	204
Tabela 82 – Município de São Paulo - Relação matrículas/docente e matrículas/não docente na educação básica administração municipal, por nível de ensino – 1997 – 1998	205
Tabela 83 - Município de São Paulo - Despesas com manutenção do ensino na administração municipal, por programas e subprogramas – 1995 – 1998	206
Tabela 84 – Município de São Paulo - Movimentação financeira do Fundef e aplicação obrigatória na educação básica da administração municipal - 1998	208
Gráfico 41 - Município de São Paulo - Despesas com manutenção do ensino na administração municipal, por programas e subprogramas - 1994 – 1998.....	209
Tabela 85 - Município de São Paulo - Gasto por aluno/ano na administração municipal, por programas e subprogramas - 1995 – 1998.....	210

RESUMO

Neste relatório é examinada a evolução do atendimento em educação básica no Estado de São Paulo e em uma amostra de sete municípios paulistas entre 1994 e 1998. A pesquisa procurou verificar a ocorrência de impactos que a implementação do Fundef (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério), instituído pela Emenda Constitucional n.º 14 e pela Lei n.º 9.424/96, causou no atendimento educacional estadual, com especial atenção aos impactos sobre a educação infantil e o ensino supletivo. O trabalho examinou três aspectos do atendimento educacional: (a) o comportamento das matrículas iniciais em educação básica mantidas pelas dependências administrativas estadual, municipal, particular e federal em todo o Estado e na amostra, (b) a adequação dos órgãos administrativos aos serviços educacionais oferecidos e (c) as despesas públicas com a manutenção do ensino. Estes dois últimos aspectos foram examinados junto às prefeituras dos municípios da amostra. Constatou-se a constituição de um contexto municipalizante no Estado de São Paulo no período, decorrente da ação combinada de medidas locais e nacionais em prol da municipalização do ensino fundamental regular. O ápice desse contexto ocorreu com a implantação do Fundef. Certas características notadas na evolução do atendimento educacional estadual, tais como a redução do número de matrículas estaduais, o crescimento do ensino médio, a estagnação ou queda das matrículas em educação infantil e a expansão das matrículas em educação de jovens e adultos foram encontradas na amostra. Verificou-se a ocorrência simultânea de restrição financeira trazida pelo Fundef, de cortes nas despesas municipais com educação infantil e de redução da velocidade de crescimento ou redução das matrículas nesse nível de ensino, especificamente nos casos de Aguaí e de Diadema. A simultaneidade dessas ocorrências admite a associação entre elas, o que pode ser caracterizado como um dos principais impactos negativos trazidos pelo Fundef no atendimento municipal em educação infantil.

1. Introdução e contexto

Este estudo corresponde ao relatório final da pesquisa *A municipalização do ensino no Estado de São Paulo: impactos do Fundef no atendimento municipal*. A pesquisa procurou ressaltar alguns dos impactos que a implementação do Fundef (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério), instituído pela Emenda Constitucional n.º 14 e pela Lei n.º 9.424/96, vêm causando no perfil do atendimento educacional em municípios do Estado de São Paulo a partir de 1998, com especial atenção aos impactos sobre a educação infantil¹ e o ensino supletivo².

O trabalho examina a evolução de três aspectos do atendimento educacional em uma amostra de municípios paulistas entre 1994 e 1998: (a) o comportamento das matrículas iniciais em educação básica³ mantidas pelas dependências administrativas estadual, municipal, particular e federal em todo o Estado e na amostra, (b) a adequação dos órgãos administrativos municipais aos serviços educacionais oferecidos e (c) as despesas públicas municipais com a manutenção do ensino.

O período recortado pela pesquisa pode ser caracterizado como um progressivo contexto municipalizante em nível nacional, cuja prioridade, determinada pelo MEC (Ministério da Educação e Cultura), voltou-se especificamente ao ensino fundamental regular. O ponto culminante desse período ocorre em 1998, ano da efetiva implantação da legislação mencionada. Entretanto, o contexto municipalizante foi marcado inicialmente pela tramitação da PEC 233 (Proposta de Emenda Constitucional n.º 233) no Congresso Nacional a partir de outubro de 1995. Seu texto já propunha a criação de fundos financeiros com a movimentação de parcela da receita de impostos de Estados e seus municípios. Promulgada ao final de 1996, mas com vigência apenas a partir de 1998, a PEC 233 tornou-se a Emenda Constitucional n.º 14 (EC14), regulamentada pela Lei 9424/96.

¹ Segundo a legislação educacional brasileira, a educação infantil compreende dois níveis: as creches, para o atendimento de crianças até três anos de idade, e as pré-escolas, para crianças de quatro a seis anos.

² O ensino supletivo está voltado para a educação de jovens e adultos. Ele se subdivide em modalidades correspondentes ao ensino regular: o ensino fundamental supletivo (suplência I, de 1ª à 4ª série, e suplência II, de 5ª à 8ª série) e o ensino médio supletivo.

³ A educação básica compreende a educação infantil (creche e pré-escola), o ensino fundamental (regular e supletivo) e o ensino médio (regular e supletivo).

O ponto central dessa legislação, portanto, foi a implantação do Fundef em cada unidade da Federação. Segundo seus elaboradores, o Fundef, ao conceder prioridade financeira ao ensino fundamental regular, reverteria os baixos salários dos docentes desse nível de ensino⁴. Desse modo, implantou-se um mecanismo automático de subvinculação da receita de impostos de Estados e municípios constitucionalmente destinada ao ensino⁵. Tal mecanismo simplesmente altera a trajetória de parte importante desses recursos financeiros, pois serão retidos no Fundef de cada Estado. O resultado da divisão dos recursos do fundo estadual pelo total de alunos matriculados no ensino fundamental regular em um ano, em cada Estado, define um *per capita* a ser usado como medida unitária de repasse desses recursos aos municípios ou ao Estado na proporção quantitativa da sua responsabilidade por essas matrículas.

Especialmente importante nesse campo é a restrição que um veto presidencial feito à lei impõe à contagem de matrículas. Desse modo, apenas se consideram as que são feitas no ensino fundamental regular, não computando as no ensino fundamental supletivo, modalidade educativa à qual a esfera municipal veio se dedicando crescentemente desde 1986.

O *per capita* tornou-se uma medida equalizadora do gasto público por aluno nesse nível de ensino e moeda de troca entre as duas esferas de governo (estadual e municipal). Os municípios ou os estados que não mantiverem matrículas de ensino fundamental regular perdem a parte de suas receitas para aqueles que mantêm.

É preciso salientar que o discurso da prioridade ao ensino fundamental difundido pelo governo federal encobre a redução de sua responsabilidade constitucional na manutenção desse nível de ensino. A Constituição Federal, de 1988, definiu, no artigo n.º 60 do ADCT (Ato das Disposições Constitucionais Transitórias), que todo o poder público, incluindo o governo federal, deveria destinar pelo menos 50% da receita vinculada de impostos para a eliminação do analfabetismo e a universalização do ensino fundamental nos próximos dez anos após a sua promulgação. O fracasso posterior desses objetivos se deveu também à não destinação da parcela cabível à esfera pública federal.

⁴ De todo o dinheiro vinculado constitucionalmente ao ensino, proveniente da receita de impostos dos Estados e dos municípios, 60% deve ir o ensino fundamental e, desses, 60% devem suprir os salários e a capacitação dos docentes que atuam especificamente nesse nível de ensino.

⁵ Segundo o Artigo 212 da Constituição Federal de 1988, a União deve vincular, no mínimo, 18% da sua receita de impostos à manutenção do ensino e os Estados e os municípios, do mesmo modo, 25% cada um.

O discurso atual veiculado pelo MEC, que fundamenta as mudanças legais, foi construído incorporando idéias sedimentadas na opinião pública, como a da necessidade de universalização do ensino fundamental e da justa valorização do magistério, equivalente à idéia da “remuneração condigna”. O mesmo discurso privilegia a distribuição dos recursos existente em detrimento da elevação do volume de recursos para o setor. Assim, elogia inovações como a criação de fundos contábeis estaduais exclusivos para o nível de ensino priorizado, constituídos com parte substancial dos principais impostos transferidos.

Dois importantes aspectos estão encobertos por esse discurso. Primeiro, o aumento das exigências de aplicação de recursos no ensino fundamental se colocou para os estados, o Distrito Federal e municípios, mas não incluiu a União que, ao contrário, reduziu sua obrigação de 50% para 30% da receita vinculada à educação. A redução da responsabilidade da União se acentuou também com a permissão de contar nesses 30% a cota federal do salário-educação⁶.

O governo federal deve utilizar parte dos 30% para complementar os fundos estaduais que não alcançarem um valor mínimo por aluno definido nacionalmente. Nesse ponto, encontra-se o segundo aspecto não revelado pelo discurso oficial. O governo federal não vem cumprindo a forma de cálculo do valor mínimo determinada por lei (Decreto n.º 2.264, de 27/06/97). Assim, poucos fundos estaduais ficam abaixo do valor mínimo nacional⁷ e isso faz com que o governo federal destine ainda menos recursos para o ensino fundamental quando tem que complementar esse fundos.

Quanto à distribuição do atendimento entre as esferas de governo, o iminente funcionamento do Fundef já vinha provocando, desde 1996, intenso movimento de matrículas no ensino fundamental regular. Movimento verificado tanto na transferência de matrículas da esfera estadual para a municipal, quanto na significativa expansão da oferta, possivelmente pela inclusão de crianças fora da escola.

A esse respeito, dados dos últimos *Censos Escolares* mostravam que, em nível nacional, o conjunto das redes estaduais concentravam, em média, 63% das matrículas no nível de ensino mencionado e o das redes municipais 37%, delas em 1996 (Tabela

⁶ Um dos vetos presidenciais à Lei n.º 9.424 que regulamentou a EC 14 ocorreu sobre o artigo que impedia o uso dessa fonte de recursos exatamente para o fim.

⁷ Além desses mecanismos, estão em vigência o FEF (Fundo de Estabilização Fiscal) e a Lei Complementar 87/96 que subtraem volume considerável dos impostos transferidos para as esferas subnacionais de governo.

1)⁸. Essa proporção evoluiu para 53% e 47%, respectivamente, em 1998, elevando a presença municipal nesse tipo de atendimento. Nesses anos, houve também uma expansão de quase 3 milhões no total de matrículas, de quase 29,4 milhões chegou-se perto de 32,4 milhões. Contudo, o conjunto estadual reduziu a sua oferta em mais de 1,2 milhão. O conjunto municipal, por seu lado, abriu mais de 4 milhões de vagas, absorvendo até mesmo o declínio da oferta estadual. Em outras palavras, o crescimento municipal compensou e suplantou a queda estadual.

Tabela 1 – Brasil - Matrículas iniciais no ensino fundamental regular público, segundo a dependência administrativa – 1996 - 1998

Dependência Administrativa	1996		1997		1998	
	n ^o	%	n ^o	%	n ^o	%
Estadual	18.468.772	63	18.098.544	59	17.266.355	53
Municipal	10.921.037	37	12.436.528	41	15.113.669	47
Total	29.389.809	100	30.535.072	100	32.380.024	100

Fonte: MEC. Censos Escolares de 1996, 1997 e 1998.

É importante ressaltar que esse processo de indução à municipalização do ensino fundamental regular trazido pela nova legislação irá exigir uma revisão na conformação que vinha assumindo o perfil do atendimento em educação básica de parcela dos municípios brasileiros ao longo dos anos. Isso ocorrerá particularmente naqueles municípios situados nos Estados onde a concentração do ensino fundamental regular ocorreu na rede estadual. O que, por sua vez, deverá trazer impactos sobre o atendimento à educação infantil e ao ensino supletivo, níveis de ensino para os quais muitos desses municípios se voltaram e investiram seus esforços.

Nesse ponto, cabe um parêntese a respeito do conceito de municipalização. Neste relatório, ele designa a crescente assunção de responsabilidades na oferta de serviços educacionais por parte da esfera pública municipal. A administração municipal passa, então, a assumir, de modo geral, serviços anteriormente prestados por outras esferas de governo (por exemplo: a transferência de vagas), ou a ampliar serviços municipais já existentes ou, ainda, a criar rede própria de serviços, como é o caso de criação de rede própria de atendimento em ensino fundamental regular. Essas variantes estão sendo motivadas por força do clima municipalizante instituído pelo conjunto de ações acima enunciado. Os problemas que acompanham o processo da municipalização,

⁸ No ensino fundamental, a rede federal é inexpressiva.

na maioria das vezes sem resposta condizente, têm a ver com a disponibilidade de recursos (de ordem financeira, técnica, gerencial, etc.).

A especificidade do contexto e do processo municipalizante desencadeado pela nova legislação e a implantação do Fundef no Estado de São Paulo, o foco desta pesquisa, foram precedidas por algumas medidas tomadas pela Secretaria do Estado da Educação (SEE), no mesmo compasso do desenvolvimento do clima nacional. Já, a partir de 1995, a SEE desenvolveu o Projeto Reorganização da Rede Estadual, que separou a maioria das escolas da rede estadual, especializando-as no ensino fundamental regular de 1ª à 4ª série ou nas séries posteriores e/ou no ensino médio. A justificativa oficial para isso afirmava os objetivos da racionalização do atendimento e da expectativa de melhoria na qualidade do ensino. Porém, ao mesmo tempo, essa medida preparava a rede estadual para servir aos propósitos da municipalização do ensino fundamental regular, especialmente quanto às suas primeiras quatro séries.

A segunda medida implementada pela SEE foi o Programa de Ação de Parceria Estado-Município desencadeado em 1996. Com esse programa, deu-se início ao processo de municipalização do ensino fundamental regular propriamente dito, que teve seu ápice em 1997, ano imediatamente anterior ao da vigência do Fundef.

Alguns dados demonstram alterações que podemos imputar à combinação dessas medidas e do clima municipalizante (Tabela 2).

Tabela 2 – Estado de São Paulo - Número de municípios paulistas com rede própria de ensino fundamental – 1996 - 1998

Municípios	1996		1997		1998	
	n.º	%	n.º	%	n.º	%
Com rede EF própria	121	19	411	64	442	69
Sem rede EF própria	504	81	234	36	203	31
Total de municípios do Estado	625	100	645	100	645	100

Fontes: MEC. Censos Escolares de 1996, 1997 e 1998.

Há uma clara tendência dos municípios paulistas rumo ao atendimento de ensino fundamental regular a partir de 1997. Enquanto, em 1996, apenas 19% dos municípios atendiam esse nível de ensino, a cifra passa à 69% em 1998. Porém, essa tendência de adesão dos municípios à municipalização não vem acompanhada, na mesma proporção, da absorção de matrículas (Tabela 3). De 1996 a 1998, a taxa de municipalização do

atendimento passou de 13% para 21%. Embora essa transferência de matrículas possa ser considerada importante, a grande maioria das vagas continuou sob a responsabilidade do governo estadual, que manteve 79% do total.

Tabela 3 - Estado de São Paulo - Matrículas iniciais no ensino fundamental regular municipalizadas, por rede pública - 1996 - 1998

Matrículas	1996		1997		1998	
	n.º	%	n.º	%	n.º	%
Na rede estadual	5.078.539	87%	4.634.560	81%	4.436.399	79%
Na rede municipal	726.704	13%	1.075.850	19%	1.194.819	21%
Na rede pública de SP	5.805.243	100%	5.710.410	100%	5.631.218	100%

Fontes: MEC. Censos Escolares de 1996, 1997 e 1998.

Em números absolutos, os municípios assumiram, de 1996 para 1997, 349.146 novas vagas e, de 1997 para 1998, mais 118.969. O ritmo de municipalização de matrículas teve seu auge em 1997, induzido pela iminência da implantação do Fundef no ano seguinte. O ritmo de crescimento foi bastante reduzido em 1998, o que parece demonstrar certa cautela das prefeituras na expansão das rede municipais. É prematuro, pois, afirmar, com base nos dados, que o ensino fundamental regular paulista caminhe para uma efetiva municipalização⁹.

Em suma, a ação combinada dos dois programas paulistas com a legislação federal compôs um contexto municipalizante no Estado de São Paulo que implicou numa forte indução à municipalização do ensino fundamental regular. Porém, os números divulgados mostram a permanência da concentração das matrículas desse nível de ensino na rede estadual. De qualquer forma, nesse processo, muitos municípios tiveram de rever o seu perfil de atendimento educacional construído nos últimos anos, para adequar-se à determinação legal implantada a partir de 1998.

Esse é o pano de fundo sobre o qual se assentou a pesquisa e que redundou neste relatório. Valendo-nos de bancos de dados disponíveis na SEE, analisamos a evolução das matrículas em educação básica no Estado de São Paulo entre 1994 e 1998. Assim,

⁹ Cabe assinalar um dado discrepante no contexto paulista de concentração de matrículas no ensino fundamental na rede estadual, revelado no Censo Escolar de 1998: há municípios, cuja responsabilidade pela manutenção da parcela pública desse nível de ensino está inteiramente a cargo da esfera municipal. São eles: Adolfo, Águas de São Pedro, Cândido Rodrigues, Cássia dos Coqueiros, Dourado, Holambra, Novais, Oscar Bressane e Trabiju. Uma característica comum entre eles é de serem muito pequenos, com população até 10.000 habitantes.

reconstituímos a tendência que vinha se firmando no perfil de atendimento educacional do Estado e de alguns municípios nos anos imediatamente anteriores à implantação do Fundef e no primeiro ano de seu efetivo funcionamento. Agregamos também informações sobre o desempenho financeiro e institucional do setor educacional. Dentro desses aspectos, destacamos alguns dos impactos sofridos pela educação infantil e pelo ensino supletivo.

O plano de exposição do trabalho apresenta inicialmente um panorama geral da educação em todo o Estado de São Paulo. Consiste no exame da evolução das matrículas nos diferentes níveis e modalidades sob responsabilidade das redes de ensino estadual, municipal, particular e federal e de informações sobre a movimentação contábil do Fundef, a qual afeta apenas as esferas de governo municipal e estadual. Em seguida, vem um panorama do atendimento educacional em cada um dos sete municípios da amostra, nos quais são analisados aspectos da evolução das matrículas da educação básica, do arranjo institucional do setor educacional e do esforço financeiro na educação municipal. Nesse itinerário, procuramos destacar o comportamento apresentado pela educação infantil (creche e pré-escola) e pelo ensino supletivo (educação de jovens e adultos) e suas modalidades de suplência.

2. Panorama do atendimento em educação básica no Estado de São Paulo

Nesta seção do estudo vamos acompanhar a evolução do total das matrículas iniciais em todo o Estado, nas dependências administrativas e nos diferentes níveis de ensino, os quais direta ou indiretamente possam ser atingidos pelos efeitos da nova legislação.

Evolução geral das matrículas em educação básica no Estado de São Paulo

A educação básica no Estado de São Paulo é oferecida por quatro dependências administrativas: a federal, a estadual, a municipal e a particular. A evolução da soma total das matrículas em educação básica apresentou um acréscimo de quase 750 mil de 1994 à 1998 (Tabela 4), o que equivale a uma expansão de 8% da oferta. Note-se, entretanto, a irregularidade dessa evolução. Após uma elevação de pouco mais de 200 mil matrículas em 1995 ocorre um recuo em 1996, quase anulando aquela elevação, mas o crescimento é retomado a partir de 1997.

Tabela 4 - Estado de São Paulo - Matrículas iniciais em educação básica, por dependência administrativa - 1994 - 1998

Dep. Adm.	1994		1995		1996		1997		1998		Variação % 1998/1994
	n.º	%	n.º	%	n.º	%	n.º	%	n.º	%	
Estadual	6.758.199	71%	6.805.311	70%	6.561.419	69%	6.343.274	63%	6.405.996	62%	-5%
Municipal	1.529.796	16%	1.548.334	16%	1.699.651	18%	2.292.484	23%	2.460.645	24%	61%
Particular	1.217.621	13%	1.355.599	14%	1.296.870	14%	1.394.845	14%	1.383.813	13%	14%
Federal	3.563	0%	3.546	0%	3.480	0%	3.574	0%	3.707	0%	4%
Total	9.509.179	100%	9.712.790	100%	9.561.420	100%	10.034.177	100%	10.254.161	100%	8%

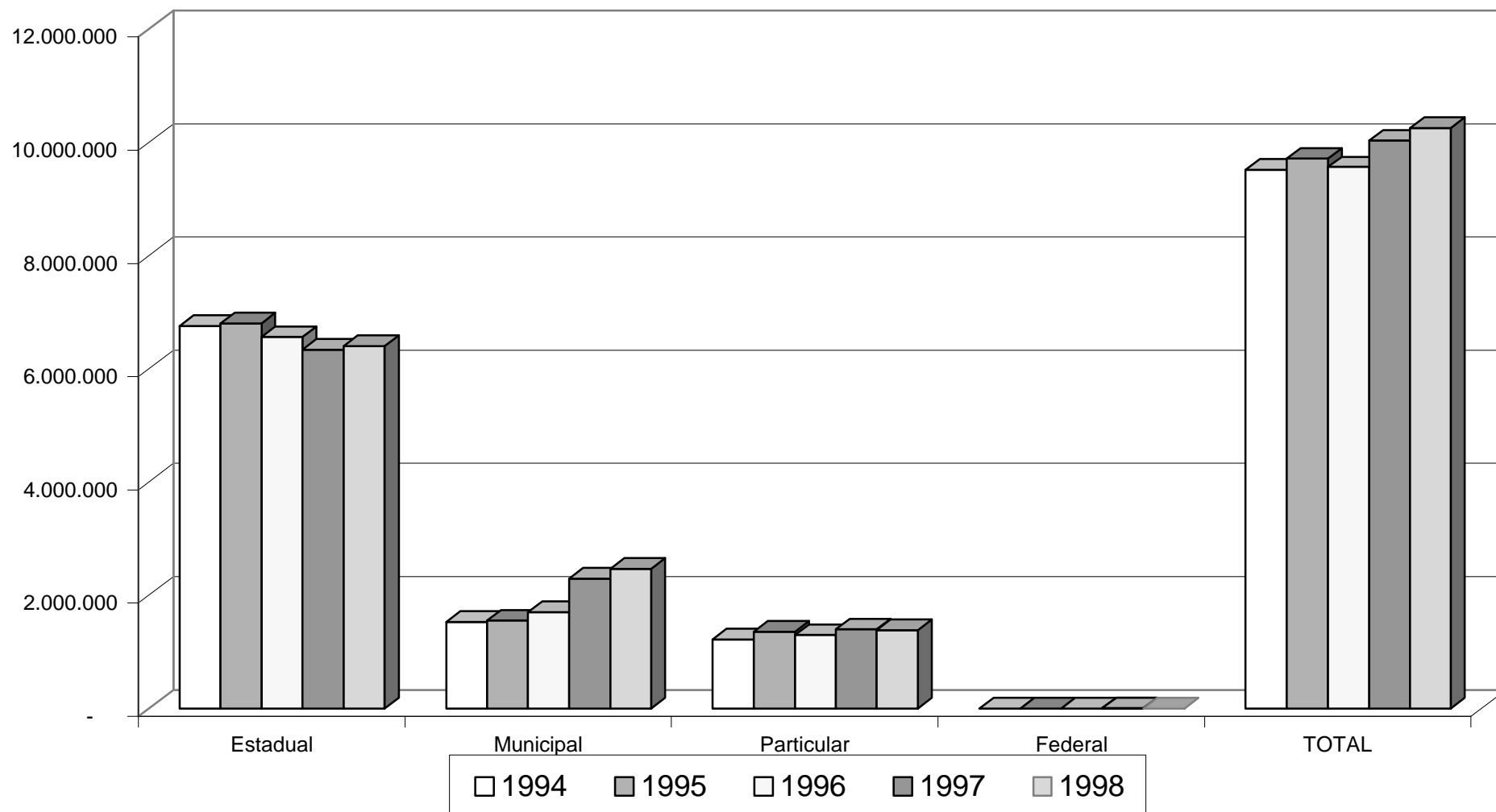
Fonte: SEE. CIE . ETIE (matrículas das dependências administrativas estadual, municipal e particular) e CEFET-SP (matrículas da dependência administrativa federal).

Entretanto, é preciso levar em conta a existência de problemas nas informações estatísticas sobre o ensino supletivo em 1996, que afetou por igual as dependências administrativas. Isso atenua apenas o impacto da evolução dos números, mas não a expansão do atendimento. À frente, à medida que fomos examinando as matrículas por dependência administrativa, assinalaremos esta ocorrência. De qualquer forma, para a expansão geral contribuiu efetivamente a performance da dependência administrativa municipal ao ampliar-se em cerca de 61% em todo o período em firme tendência ascendente, acumulando pouco mais de 930 mil matrículas (Gráfico 1).

A diferença de performance entre a expansão da dependência municipal e a da soma total das matrículas no Estado se deveu à regressão no número da dependência estadual. No cômputo específico, a rede estadual, que ainda manteve mais de 60% do atendimento em 1998, com um comportamento irregular fechou 400 mil vagas em educação básica. Isso significou uma regressão de 5% no seu atendimento.

A dependência administrativa particular também colaborou na ampliação do atendimento. Embora tenha oscilado bastante no período, apresentou uma expansão de 14% na sua oferta de vagas. Na oferta da educação básica paulista contribui também a dependência administrativa federal, com um número pouco representativo, voltado especificamente para o ensino médio associado a cursos técnicos profissionalizantes.

Gráfico 1 - Estado de São Paulo
Matrículas iniciais em educação básica, por dependência administrativa
1994 - 1998



Podemos salientar, portanto, a relativa perda de espaço da dependência estadual no total da educação básica (de 71% em 1994 caiu para 62% em 1998) em favor da dependência municipal (de 16% saltou para 24% no mesmo período), notável nos dois últimos anos, enquanto a dependência particular permanece praticamente estável (entre 13% e 14%).

A evolução do atendimento das matrículas da educação básica no Estado pode também ser examinada quando distribuídas por níveis e modalidades de ensino (Tabela 5 e Gráfico 2). O ensino fundamental regular acumula o maior número de matrículas, revelando, entretanto, uma progressiva e expressiva redução de quase 270 mil vagas no período, particularmente de 1995 à 1998. Nesses anos, das mais de 6.660 mil caiu para pouco menos de 6.400 mil matrículas. Apesar disso, manteve-se ainda com 62% do total do atendimento no último ano, sendo que chegava a 70% no início do período.

A redução de matrículas no ensino fundamental regular mostra números diferentes quando analisado em dois segmentos. O segmento da 1ª à 4ª série foi o que mais perdeu matrículas, 341 mil ao todo. Mas foi, em parte, compensado pelo crescimento de 100 mil vagas no segmento da 5ª à 8ª série. Mesmo assim, ambos perderam presença relativa para outros níveis de ensino ao baixarem de 37% e 33%, respectivamente, em 1994 para 31% em 1998, ano em que o segundo segmento superou o primeiro em número de matrículas. À frente serão apresentados argumentos que procuram explicar essa movimentação.

O ensino médio regular, o segundo em importância na educação básica paulista, manteve contínuo crescimento em termos absolutos, passando de quase 1,5 milhão de matrículas em 1994 para pouco mais de 1,9 milhão em 1998. Sua presença relativa no todo do atendimento aumentou de 16% para 19%. Seu significativo crescimento contribuiu com mais da metade da expansão das matrículas verificada em todo o Estado. Assim, o ensino médio regular apresentou o melhor desempenho no que diz respeito a expansão da oferta do atendimento no período, com a perspectiva de acelerar o ritmo de crescimento nos próximos anos.

A educação especial, por sua vez, após uma evolução irregular nos três primeiros anos, eleva-se significativamente nos dois anos finais. Apesar do reduzido número de vagas em relação aos outros níveis, o seu acréscimo foi de quase 25%.

Tabela 5 - Estado de São Paulo -- Matrículas iniciais da educação básica, por nível de ensino¹⁰ - 1994 - 1998

Nível de Ensino	1994		1995		1996		1997		1998	
	n.º	%	n.º	%	n.º	%	n.º	%	n.º	%
Ed. Infantil	*	*	*	*	*	*	1.125.080	11%	1.142.316	11%
Creche	*	*	*	*	*	*	85.955	1%	87.738	1%
Pré-escola	872.817	9%	911.586	9%	973.474	10%	1.039.125	10%	1.054.578	10%
Fundamental	6.632.006	70%	6.662.469	69%	6.572.826	69%	6.483.935	65%	6.394.830	62%
1ª à 4ª	3.535.767	37%	3.516.831	36%	3.445.722	36%	3.330.696	33%	3.194.504	31%
5ª à 8ª	3.096.239	33%	3.145.638	32%	3.127.104	33%	3.153.239	31%	3.200.326	31%
Médio	1.484.239	16%	1.608.189	17%	1.672.986	18%	1.814.034	18%	1.921.892	19%
Ed. Especial	48.476	1%	49.819	1%	44.488	0%	58.438	1%	60.413	1%
Supletivo	468.078	5%	477.181	5%	294.166	3%	549.116	5%	707.125	7%
Supl. E. Fund.	386.463	4%	389.574	4%	251.062	3%	451.690	5%	523.265	5%
Supl. Alfa	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	9.451	0%
Suplência I	*	*	*	*	*	*	118.447	1%	129.189	1%
Suplência II	*	*	*	*	*	*	333.243	3%	384.625	4%
Supl. E. Médio	81.615	1%	87.607	1%	43.104	0%	97.426	1%	183.860	2%
TOTAL	9.505.616	100%	9.709.244	100%	9.557.940	100%	10.030.603	100%	10.254.161	100%

Fontes: SEE. CIE. ETIE. Banco de dados 1994, 1995, 1996, 1997 e 1998; Fundação SEADE (pré – escola) e SEE. CIE. 1998. *Séries históricas* (ensino fundamental regular e ensino médio regular).

Nota: No ano de 1996, o ensino supletivo apresenta números subestimados.

* Informação não disponível.

O exame do desempenho da educação infantil comporta um esclarecimento inicial que vale para as tabelas a seguir, a respeito das modalidades creche e pré-escola. Até 1996, os dados disponíveis nesse nível de ensino não contabilizavam a primeira modalidade, o que subestima os seus números. No caso das matrículas na modalidade creche sob responsabilidade da esfera pública municipal, até o ano mencionado, sabe-se que, embora não aparecesse nas estatísticas oficiais, vinha ocupando um espaço importante no atendimento educacional municipal e estava na maioria das vezes subordinada a órgãos municipais voltados para a assistência social. Isso prejudica uma análise mais precisa, particularmente quanto à creche.

Quanto à evolução das matrículas em pré-escola, observa-se uma tendência ascendente regular até 1997, fortemente desacelerada em 1998. Enquanto no primeiro período acrescentava mais de 60 mil ao ano (uma taxa de 7% ao ano), a elevação de

¹⁰ Optamos por não incluir na tabela a modalidade *qualificação profissional*, pois, além de aparecer somente no banco de dados de 1998 (27.585 matrículas), a falta de pormenores nos impediu de a considerarmos como educação básica.

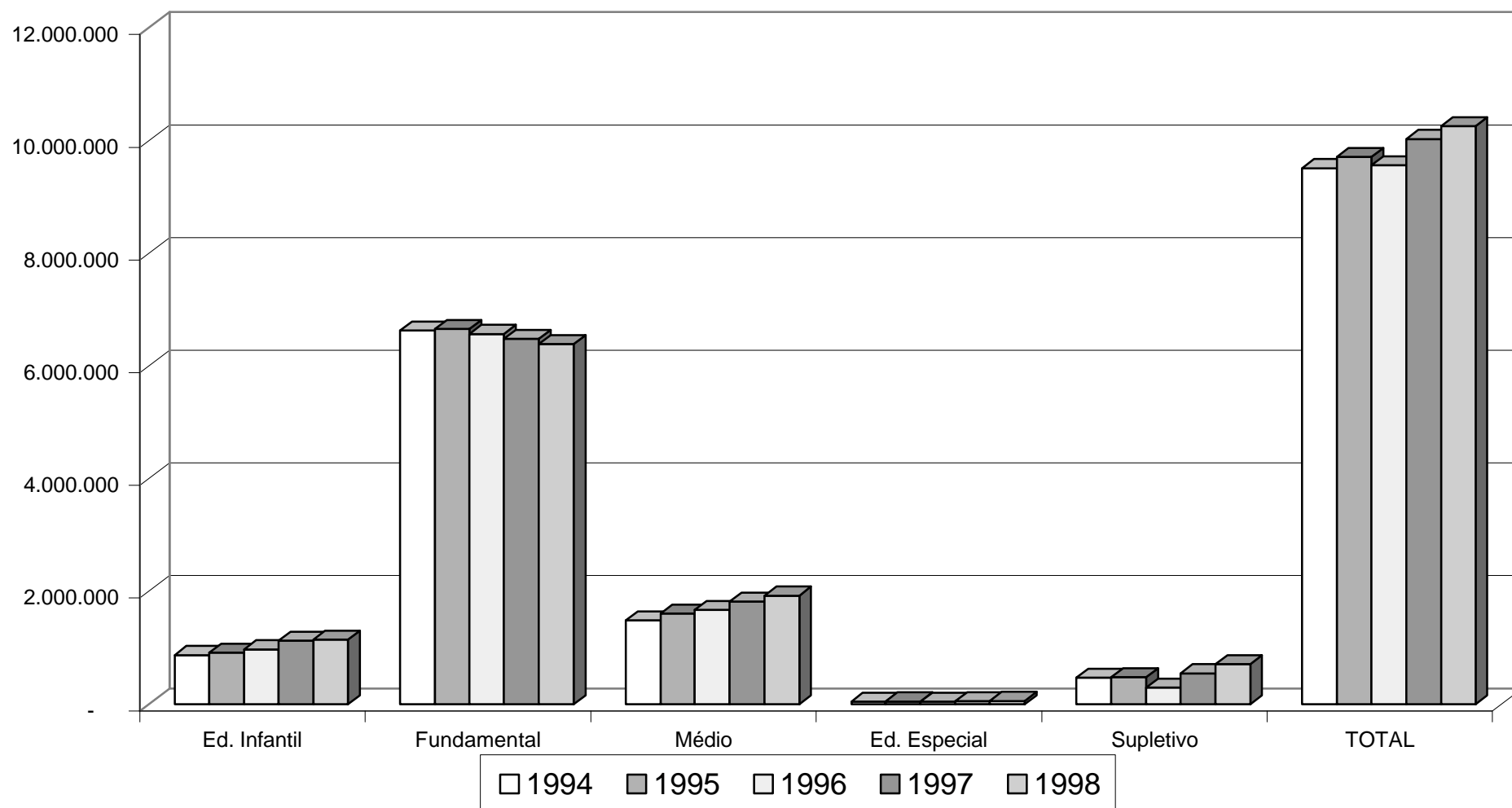
1998 foi de apenas 15 mil vagas (menos de 1,5% em relação ao ano anterior). Se considerarmos que este foi o primeiro ano de funcionamento do Fundef, a forte desaceleração do crescimento já é um indício, em nível estadual, de um dos impactos negativos desse fundo.

Uma observação inicial a destacar, ao examinarmos a evolução das matrículas no ensino supletivo, é que ele se desenvolve em período letivo mais curto que o ensino regular. Ao invés de um ano, é realizado em um semestre letivo. As matrículas computadas na tabela são todas referentes ao início do primeiro semestre de cada ano, com exceção de 1996. Assim, na análise da evolução dos números do período, esse ano deve ser olhado com reserva, pois, ao computar dados do segundo período letivo no mesmo ano, costuma registrar um menor número de matrículas que no primeiro semestre. Isso se deve em grande parte às altas taxas de evasão comuns a esse nível de ensino com maior incidência no segundo semestre, o que acaba por subestimar o seu potencial de matrículas. Essa situação específica, aliada a problemas de coleta e registro reconhecidos pelo próprio setor de estatística da SEE que os disponibiliza, implica em dificuldades para a análise. O problema com o registro das matrículas do ensino supletivo acaba por subestimar a soma total em 1996 e faz a soma total das matrículas de 1997 parecer uma recuperação expressiva.

Não obstante, o ensino supletivo mostrou um desempenho positivo nos dois últimos anos da série. De patamares estáveis em torno de 470 mil matrículas até 1995, saltou para quase 550 mil em 1997 e 707 mil em 1998, um acréscimo de 237 mil matrículas (50%). Todas as modalidades do supletivo tiveram crescimento em 1998, especialmente a suplência I. Essa substancial expansão no conjunto do ensino supletivo sugere que o Fundef não interferiu no seu desempenho.

Contudo, esse comportamento das matrículas em dados agregados pelos níveis de ensino da educação básica é bastante diferente se consideradas as dependências administrativas separadamente.

Gráfico 2 - Estado de São Paulo
Matrículas iniciais em educação básica, por nível de ensino - 1994 - 1998



Evolução das matrículas estaduais em educação básica

O exame da evolução da soma geral das matrículas em educação básica sob responsabilidade da instância estadual em todo o período revela a predominância de uma tendência decrescente. De um total de matrículas pouco acima dos 6.800 mil, atingido em 1995, a educação básica estadual chegou a 6.400 mil em 1998. Isso se deve à queda de matrículas no ensino fundamental regular, especialmente no segmento da 1ª à 4ª série (Tabela 6 e Gráfico 3). O segmento da 5ª à 8ª série manteve-se praticamente estável no período, oscilando pouco acima de 2.450 mil.

Tabela 6 - Estado de São Paulo - Dependência Administrativa Estadual - Matrículas iniciais em educação básica, por nível de ensino¹¹ - 1994 – 1998

Nível de Ensino	1994		1995		1996		1997		1998	
	n.º	%	n.º	%	n.º	%	n.º	%	n.º	%
Ed. Infantil	1.346	0%	989	0%	488	0%	-	0%	-	0%
Fundamental	5.280.220	78%	5.263.112	77%	5.079.043	77%	4.634.560	73%	4.436.399	69%
1ª à 4ª	2.821.357	42%	2.778.180	41%	2.628.201	40%	2.180.098	34%	1.946.842	30%
5ª à 8ª	2.458.863	36%	2.484.932	37%	2.450.842	37%	2.454.462	39%	2.489.557	39%
Médio	1.188.820	18%	1.258.213	19%	1.319.158	20%	1.452.387	23%	1.587.717	25%
Ed. Especial	21.172	0%	21.404	0%	19.254	0%	19.211	0%	18.637	0%
Supletivo	266.641	4%	261.593	4%	143.476	2%	237.116	4%	352.162	5%
Supl. E. Fund.	218.359	3%	213.103	3%	118.502	2%	178.509	3%	223.093	3%
Supl. Alfa	*	*	*	*	*	*	*	*	49	0%
Suplência I	*	*	*	*	*	*	10.259	0%	1.551	0%
Suplência II	*	*	*	*	*	*	168.250	3%	221.493	3%
Supl. E. Médio	48.282	1%	48.490	1%	24.974	0%	58.607	1%	129.069	2%
TOTAL	6.758.199	100%	6.805.311	100%	6.561.419	100%	6.343.274	100%	6.405.996	100%

Fontes: SEE. CIE. ETIE. Banco de dados 1994, 1995, 1996, 1997 e 1998; Fundação SEADE (pré – escola) e SEE. CIE. 1998. *Séries históricas* (ensino fundamental e ensino médio).

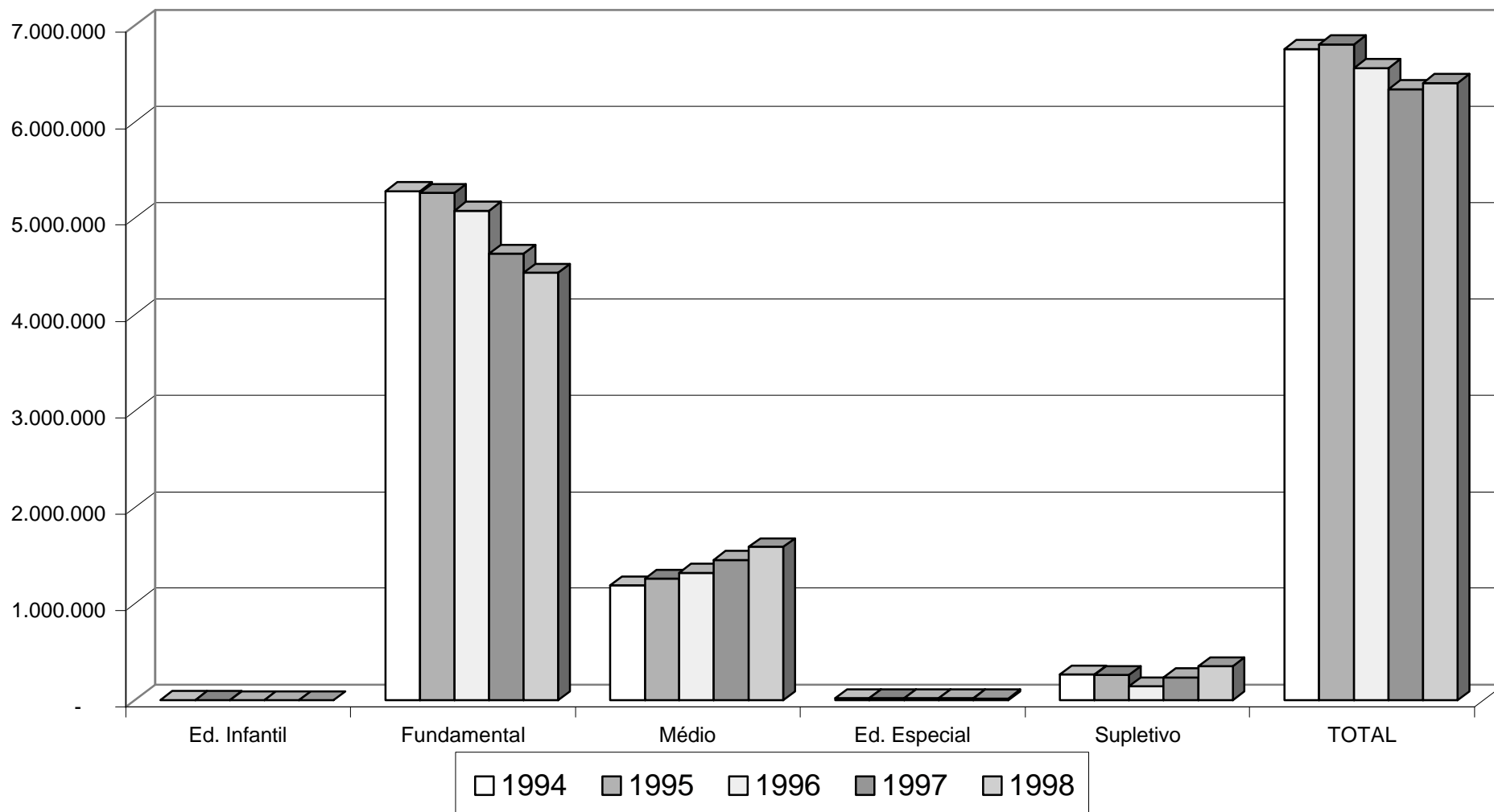
Nota: 1) Estão somadas as matrículas em ensino fundamental, médio e supletivo mantidas pelas universidades paulistas e pelo CEET Paula Souza.

2) Ano de 1996, o ensino supletivo apresenta números subestimados.

* Informação não disponível

¹¹ Não foram incluídas as matrículas em qualificação profissional em 1998 (11.081 matrículas).

Gráfico 3 - Estado de São Paulo - Dependência Administrativa Estadual
Matrículas iniciais em educação básica, por nível de ensino - 1994 -1998



O impacto mais pronunciado na tendência regressiva nas matrículas das primeiras quatro séries se fez sentir em 1997, quando, sob o contexto municipalizante que responde por grande parte dessa regressão, começam a surgir os resultados do Programa de Ação de Parceria Estado-Município e se avizinhava, para o ano seguinte, a implantação do Fundef. Por conta da combinação desses e de outros fatores, à frente citados, apenas naquele ano ocorreu uma redução de quase 450 mil matrículas. No ano seguinte, houve uma redução em menores proporções, mas ainda de porte significativo, em torno de 234 mil vagas. Desse modo, somente esse segmento na rede estadual fechou mais de 875 mil matrículas, 680 mil das quais nos dois últimos anos do período.

Em sua maioria, essas matrículas eliminadas na rede estadual migraram para a dependência administrativa municipal. Essa municipalização do ensino fundamental regular contribuiu na elevação da participação municipal na oferta do total das matrículas, mas nada tiveram a ver com a expansão verificada na soma geral em 1997 (Tabela 4). Trata-se, tão somente, da transferência de matrículas de uma instância para outra. A propósito, esse nível de ensino reduziu as matrículas anualmente no cômputo geral das três dependências. O que importa frisar nesse ponto é que, apesar da regressão em parte do ensino fundamental regular estadual (que, aliás, contribuiu para reduzir sua participação no todo da oferta estadual de 78% para 69%), esse nível ainda segue sendo o mais importante no atendimento em educação básica.

A educação especial, o nível de ensino de menor volume, também configurou uma tendência regressiva no seu atendimento a partir de 1995, fechando, ao final do período, mais de 2.700 vagas.

Digna de nota é a performance do ensino médio, que apresentou uma firme, contínua e significativa tendência crescente na evolução de suas matrículas no período. Houve um acréscimo de quase 400 mil desde 1994, mais acelerado em 1997 e 1998, com taxas em torno de 10% nesses dois anos, o que fez com que a proporção relativa desse nível de ensino saltasse de 18% para 25% no atendimento estadual.

Quanto à educação infantil, deve-se destacar apenas que, no período, a rede estadual deixou definitivamente de oferecer vagas nesse nível de ensino.

Examinando o comportamento das matrículas no ensino supletivo na esfera estadual, ressalvado o ano de 1996, destaca-se o aumento no número de matrículas ocorrido no último ano do período (50% em relação ao ano anterior), o que colaborou

para reverter a tendência de queda presente até o ano anterior. Para essa marca final, sobressaiu-se decisivamente a elevação das matrículas na modalidade ensino médio supletivo, que acumulou 122% em relação ao patamar alcançado em 1997. Do aumento de 115 mil matrículas em todo o ensino supletivo em 1998, somente essa modalidade contribuiu com 71 mil. Expressiva também foi a elevação, nesse mesmo ano, da suplência II do ensino fundamental supletivo com mais de 53 mil vagas. Em sentido contrário seguiu a suplência I, fechando quase 9 mil vagas. No supletivo, aparecem pela primeira vez, algumas matrículas na modalidade de alfabetização.

Na análise do comportamento da educação básica estadual, o desempenho conjunto do ensino médio e de algumas modalidades do ensino supletivo foram decisivos para reverter, em 1998, a tendência de queda conduzida principalmente pelo ensino fundamental regular. Assim, a combinação dessas tendências indica a mudança na conformação do perfil educacional à cargo dessa dependência administrativa.

O recuo da instância estadual deveu-se, especificamente, ao decréscimo no número das matrículas do ensino fundamental regular, particularmente nas primeiras quatro séries. Para explicar essa redução, a secretária da Educação do Estado de São Paulo (Neubauer, 1999) apresenta três argumentos. Um deles diz respeito à informatização da rede estadual, que permitiu maior controle das matrículas e eliminou aquelas que apareciam duplicadas em cada ano. Segundo a secretária, também houve no período o efeito da queda na taxa de crescimento da população, que vai reduzindo ano a ano a demanda por educação na faixa etária de ingresso no ensino fundamental. Por último, desencadeou-se o processo de municipalização das matrículas desse nível de ensino a partir de 1996.

O efeito da redução da taxa de crescimento populacional sobre a matrícula no ensino fundamental regular, em particular, pode ser constatado na evolução da população na faixa etária de 5 a 9 anos¹² (Tabela 7).

Ao contrário da evolução da população em todo o Estado, que manteve crescimento entre 1994 e 1998, a população na faixa dos 5 aos 9 anos seguiu uma tendência de redução, a não ser pela ligeira recuperação no último ano. Assim, mesmo confirmando um dos argumentos da secretária, o efeito desse dado sobre as matrículas deve ser olhado com reserva, pois a redução é bem menor se o grupo de idade

¹² As informações demográficas oficiais por faixa etária são apresentadas por grupos de idade.

considerado for dos 7 aos 9 anos. Mesmo sem dispor desse dado, pode-se admitir que o impacto da regressão desse grupo menor de idade sobre a matrícula cai anualmente quase à metade.

Tabela 7 – Estado de São Paulo – População total e população na faixa etária de 5 a 9 anos – 1994 – 1998

População	1994	1995	1996	1997	1998
De 5 a 9 anos	3.238.529	3.202.959	3.165.693	3.105.973	3.112.349
Total	33.042.997	33.560.979	34.074.808	34.581.838	35.124.979

Fonte: Fundação SEADE. Informação dos municípios paulistas. Internet: <http://www.seade.gov.br>, em 12/07/99.

Além do mais, a justificativa oficial de redução do atendimento estadual no ensino fundamental regular não pode ser tomada inequivocamente quando se tem em vista a obrigação do poder público na universalização desse nível de ensino. Em 1998, o Ministério da Educação, impulsionando a campanha *Toda a criança na escola*, divulgou dados de 1996, localizando, no Estado de São Paulo, mais de 186 mil crianças na faixa etária dos 7 aos 14 anos fora da escola¹³.

Evolução das matrículas municipais em educação básica

No exame da evolução das matrículas em educação básica mantidas pela dependência administrativa municipal deve-se destacar a magnitude alcançada pelos números do atendimento da rede de ensino do município de São Paulo. A propósito, esse município compõe a amostra dos municípios desta pesquisa e dispõe de espaço na seção seguinte, onde é examinado o perfil do atendimento educacional de cada um deles.

Os seguintes números, apenas do primeiro e do último ano do período em foco, dão uma idéia da importância educacional do município de São Paulo. As matrículas na educação infantil¹⁴ da rede municipal paulistana somavam mais de 188 mil (27%) de um total de 734 mil do conjunto da dependência administrativa municipal em 1994 e 226 mil (25%) de 893 mil em 1998. No ensino fundamental regular, a proporção é ainda mais significativa, 507 mil (78%) de 646 mil em 1994 e 536 mil (45%) de 1.194 mil em 1998, sendo que a redução na participação relativa nesse caso se deve ao crescimento ocorrido nesse nível de ensino em outros municípios do Estado. No ensino supletivo,

¹³ A esse respeito, ver também Lopes (11/01/99).

¹⁴ Este nível de ensino, até 1996, só registrava as matrículas na modalidade pré-escola. A partir do ano seguinte, incorpora os números na modalidade creche.

por último, de um total de 115 mil vagas ofertadas pelo conjunto da administração municipal quase 90 mil (78%) eram oferecidas na capital paulista em 1994, e das 261 mil ofertadas no todo da dependência municipal, 115 mil (44%) ainda estavam na rede paulistana em 1998.

Tabela 8 - Estado de São Paulo - Dependência Administrativa Municipal - Matrículas iniciais em educação básica, por nível de ensino¹⁵ - 1994 – 1998

Nível de Ensino	1994		1995		1996		1997		1998	
	n.º	%	n.º	%	n.º	%	n.º	%	n.º	%
Ed. Infantil	*	*	*	*	*	*	950.744	42%	957.656	39%
Creche	*	*	*	*	*	*	65.996	3%	63.959	3%
Pré-escola	734.107	48%	748.804	48%	828.368	49%	884.748	39%	893.697	36%
Fundamental	646.230	42%	646.500	42%	726.704	43%	1.075.850	47%	1.194.819	49%
1ª à 4ª	354.636	23%	352.790	23%	421.917	25%	749.941	33%	858.087	35%
5ª à 8ª	291.594	19%	293.710	19%	304.787	18%	325.909	14%	336.732	14%
Médio	28.359	2%	31.137	2%	33.538	2%	37.076	2%	33.485	1%
Ed. Especial	5.599	0%	5.915	0%	6.422	0%	11.821	1%	12.387	1%
Supletivo	115.501	8%	115.978	8%	104.619	6%	216.993	10%	261.874	11%
Supl. E. Fund.	113.281	7%	113.878	7%	102.558	6%	210.477	9%	253.046	10%
Supl. Alfa	*	*	*	*	*	*	*	*	9.061	0%
Suplência I	*	*	*	*	*	*	95.532	4%	118.349	5%
Suplência II	*	*	*	*	*	*	114.945	5%	125.636	5%
Supl. E. Médio	2.220	0%	2.100	0%	2.061	0%	6.516	0%	8.828	0%
TOTAL	1.529.796	100%	1.548.334	100%	1.699.651	100%	2.292.484	100%	2.460.645	100%

Fonte: SEE. CIE . ETIE

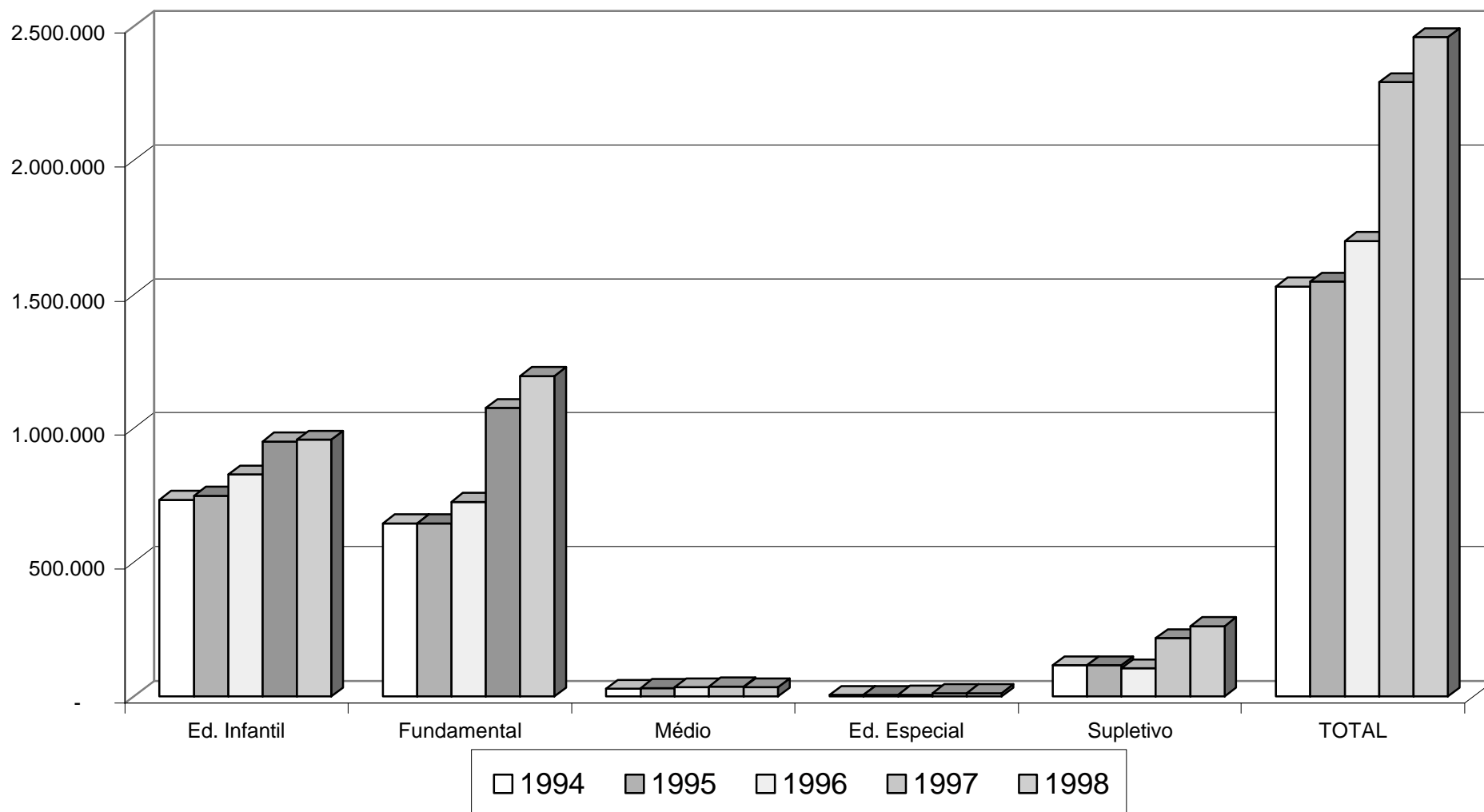
Nota: No ano de 1996, o ensino supletivo apresenta números subestimados.

* Informação não disponível

O exame da evolução do total de matrículas em educação básica no conjunto da dependência administrativa municipal mostra uma tendência contínua de expansão da oferta com um acréscimo vultoso em torno de 930 mil matrículas no período, o que significa um crescimento proporcional de 61% em apenas cinco anos (Tabela 8 e Gráfico 4).

¹⁵ Não foram incluídas as matrículas em *qualificação profissional* em 1998 (424 matrículas).

Gráfico 4 - Estado de São Paulo - Dependência Administrativa Municipal
Matrículas iniciais em educação básica, por nível de ensino - 1994 - 1998



Na distribuição das matrículas sob responsabilidade do conjunto dos municípios, o ensino fundamental regular sobrepujou a educação infantil em 1997. Falando proporcionalmente, enquanto, o primeiro representava 43% da oferta municipal e o segundo 49% em 1996, a relação alterou-se para 49% e 39%, respectivamente, em 1998.

Nessa comparação começa a se evidenciar um dos impactos negativos trazidos pela municipalização. Os dados disponíveis quanto às matrículas em creche mostram uma redução no atendimento com o fechamento de 2 mil vagas em 1998. Os números em pré-escola, por sua vez, completos para o período, consolidaram uma tendência sempre crescente: das 734 mil matrículas em 1994 chegou a pouco mais de 893 mil em 1998, uma expansão de 22%. Contudo, esse crescimento foi desacelerado nos dois últimos anos. Chegou a acrescentar 79 mil matrículas em 1996 e pouco mais de 56 mil em 1997, foi fortemente contido em 1998, somando apenas 9 mil novas matrículas. Esse freio no crescimento da educação infantil pode ser creditado ao processo de municipalização do ensino fundamental regular e que consiste num forte indício do impacto negativo trazido pela instauração definitiva do Fundef.

A respeito do comportamento seguido pelas matrículas no ensino fundamental regular no conjunto da dependência municipal, cabe ressaltar o avanço ocorrido a partir em 1996 e, sobretudo, em 1997. Tal avanço ocorreu em maior quantidade no segmento da 1ª à 4ª série que, por sua vez, responde pela maior parte da queda observada nesse mesmo segmento na instância estadual. Como já havíamos assinalado, grande parte desse crescimento corresponde à municipalização de matrículas induzida no ápice do contexto municipalizante. Em números, de uma redução de quase 448 mil matrículas de 1ª à 4ª série havida na dependência estadual em 1997, a dependência municipal absorveu 328 mil delas (ver também Tabelas 2 e 3). A diferença pode ser atribuída aos fatores apresentados pela secretária de educação do Estado, ou seja, regularização das matrículas duplicadas e redução demográfica da população demandante de vagas nos séries iniciais do ensino fundamental regular.

No cômputo final da dependência municipal, o ensino fundamental regular, que se manteve em um patamar estável em torno de 646 mil matrículas em 1994 e 1995, quase dobrou em apenas três anos, atingindo mais de 726 mil em 1996, saltando para

mais de 1.075 mil em 1997 e chegando a quase 1.195 mil em 1998 (um aumento de cerca de 90% em relação a 1994).

O ensino médio regular na rede municipal, como na estadual, também seguiu uma tendência ascendente pelo menos durante quatro anos, pois as 37 mil matrículas em 1997 acumularam algo em torno de 31% acima das 28 mil matrículas de 1994. No entanto, em 1998, retrocedeu ao patamar alcançado em 1996. Nesse caso, está pesando um conjunto de determinações legais impostas pela LDB (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional promulgada em 1996) que redefiniu a prioridade do atendimento de cada esfera do poder público quanto à manutenção dos diferentes níveis de ensino. O atendimento ao ensino médio passou legalmente a ser obrigação da esfera pública estadual. Além do mais, a restrição orçamentária imposta aos municípios pelo Fundef deve ter implicado decisivamente na regressão do atendimento a esse nível de ensino.

A educação especial mais que dobrou o seu número de matrículas nos dois últimos anos do período. Para esse aumento específico, é possível que tenha influído a permissão legal de cômputo dessas matrículas junto às do ensino fundamental regular, para a transferência de recursos do Fundef novamente aos municípios. Sendo assim, embora possa aparentar um efeito positivo, não podemos deixar de salientar a perversidade dessa situação, uma vez que evidencia um interesse estritamente financeiro das prefeituras em angariar ou recuperar receita retida no Fundef. De qualquer maneira, a própria expansão das matrículas no ensino fundamental regular se deve, em grande medida, a essa motivação.

A análise do comportamento das matrículas no ensino supletivo deve sempre levar em conta a ressalva para o ano de 1996 e a pouca confiabilidade dos números, admitida pelos técnicos da SEE. Ainda que isso venha a comprometer a análise, pode-se considerar que os números eram estáveis até então, ficando pouco acima das 115 mil vagas, com predominância absoluta das modalidades do ensino fundamental supletivo. Nos dois anos seguintes, as matrículas mais que dobraram, com leve vantagem da suplência II, mas com destaque também para supletivo de nível médio e para o supletivo-alfabetização. No todo, o supletivo alcançou uma participação em torno de 10%, quando, em 1994, era de 7%.

Admitindo, com as ressalvas, a confiabilidade dos números, esse desempenho se opõe à hipótese de impacto negativo do Fundef sobre o ensino supletivo. Porém, deve-se redobrar a cautela. No atendimento a esse nível de ensino surgiram, nos últimos anos,

outros tipos de atendimento que fogem às características do tradicional ensino presencial como o ensino semi-presencial (tele-salas)¹⁶, a educação à distância (eliminação de disciplinas por meio do estudo individual de módulos programados e exames supletivos) e o atendimento indireto (convênio do poder público com organizações não governamentais). Mais importante ainda é o efeito de medidas da política educacional tendentes a direcionar o atendimento no ensino fundamental regular exclusivamente à faixa etária da população dos 7 aos 14 anos de idade somado a programas de correção de fluxo¹⁷. Nesses casos, os alunos acima dessa faixa etária que ainda freqüentam o ensino fundamental regular podem estar sendo estimulados a procurar o ensino supletivo com as características assinaladas. Ao mesmo tempo, a LDB reduziu a idade de ingresso no ensino supletivo. A combinação desses fatores, em princípio, ajuda explicar a elevação das matrículas, mas a ausência de informações mais detalhadas impede a constatação tanto do alcance dessa nova situação quanto da própria hipótese da pesquisa.

Evolução das matrículas particulares em educação básica

O comportamento do total das matrículas em educação básica da dependência administrativa particular (Tabela 9 e Gráfico 5), apesar da grande oscilação e dos recuos em 1996 e 1998, mostra um quadro de expansão de 14% da cobertura no período.

A educação infantil, o ensino fundamental regular e o ensino médio contribuíram mais claramente para a expansão ocorrida.

Apesar do ensino fundamental regular acrescentar novas matrículas a cada ano, o fez sempre com menor intensidade, a ponto de retroceder em 1998. Esse comportamento foi ditado pela evolução das matrículas nas primeiras quatro séries. As outras quatro séries mantiveram ligeiro crescimento, mesmo no último ano. Dessa forma, esse nível de ensino acumulou 8% de expansão entre o primeiro e o último ano.

Dentro da educação infantil, a pré-escola retomou a evolução ascendente após o recuo de 1996, mas ainda ficou abaixo do patamar alcançado em 1995.

O ensino médio regular, por sua vez, teve desempenho semelhante ao do ensino fundamental regular, cresceu desaceleradamente nos primeiros quatro anos, mas

¹⁶ Os alunos assistem aulas áudio-visuais programadas por disciplina e são acompanhadas por um monitor.

¹⁷ Trata-se de medidas que procuram adequar a idade do aluno à série escolar correspondente.

retrocedeu no último. Até 1997, chegou a acumular quase 22% de crescimento em relação a 1994, porém, em 1998, perdeu a metade desse crescimento.

No que diz respeito ao desempenho da educação especial, a despeito de sua menor proporção em relação aos outros níveis de ensino e do recuo no número de matrículas ocorrido em 1996, deve-se salientar o seu crescimento. As pouco mais de 29 mil vagas em 1998 representam uma expansão de 35% em relação ao número de 1994.

Tabela 9 - Estado de São Paulo - Dependência Administrativa Particular - Matrículas iniciais em educação básica, por nível de ensino¹⁸ - 1994 – 1998

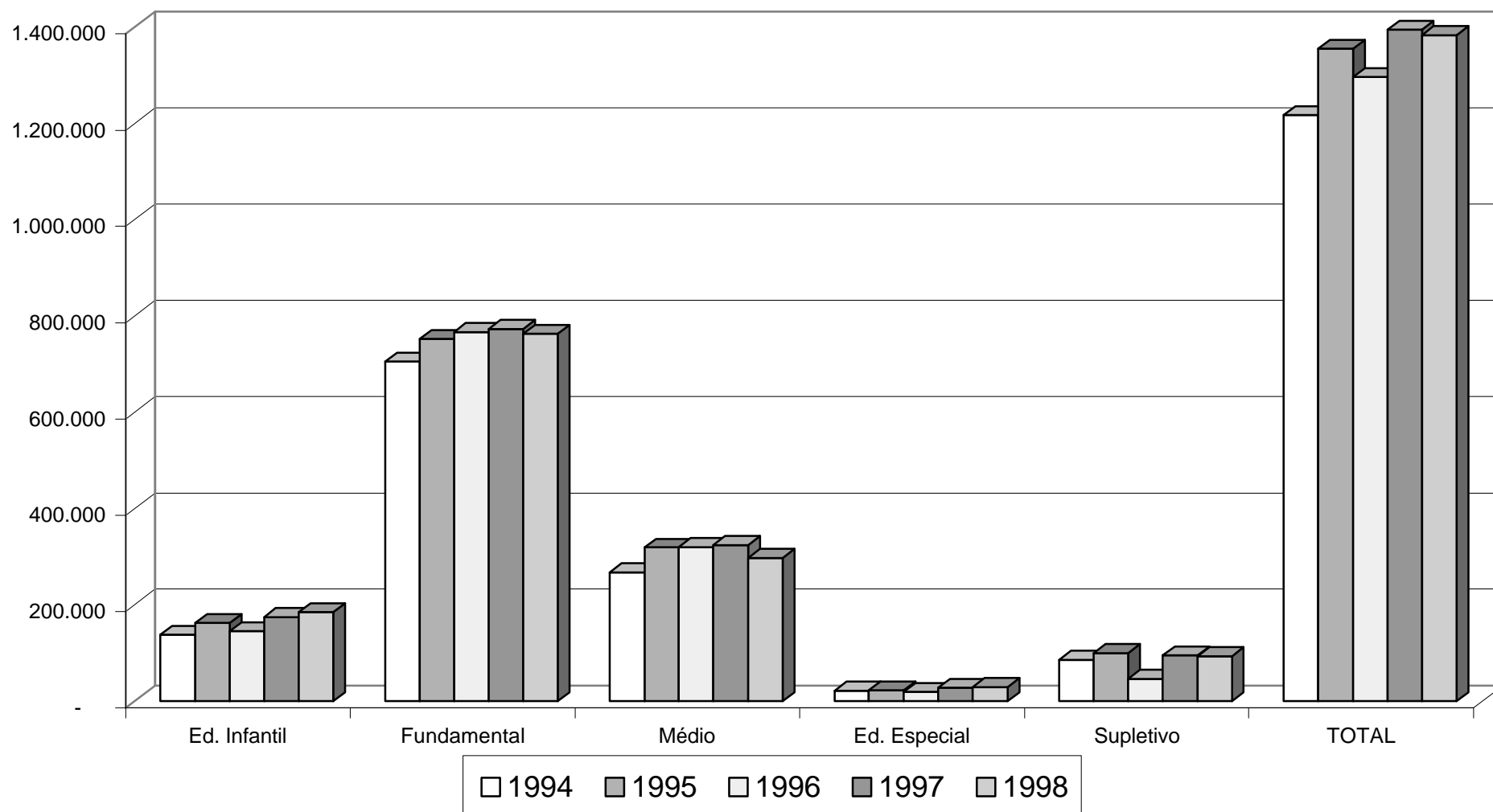
Nível de Ensino	1994		1995		1996		1997		1998	
	n.º	%	n.º	%	n.º	%	n.º	%	n.º	%
Ed. Infantil	*	*	*	*	*	*	174.336	13%	184.660	13%
Creche	*	*	*	*	*	*	19.959	1%	23.779	2%
Pré-escola	137.364	11%	161.793	12%	144.618	11%	154.377	11%	160.881	12%
Fundamental	705.556	58%	752.857	56%	767.079	59%	773.525	56%	763.612	55%
1ª à 4ª	359.774	30%	385.861	29%	395.604	31%	400.657	29%	389.575	28%
5ª à 8ª	345.782	28%	366.996	27%	371.475	29%	372.868	27%	374.037	27%
Médio	267.060	22%	318.839	24%	320.290	25%	324.571	23%	297.065	21%
Ed. Especial	21.705	2%	22.500	2%	18.812	2%	27.406	2%	29.389	2%
Supletivo	85.936	7%	99.610	7%	46.071	4%	95.007	7%	93.071	7%
Supl. E. Fund.	54.823	5%	62.593	5%	30.002	2%	62.704	5%	47.108	3%
Supl. Alfa	*	*	*	*	*	*	*	*	323	0%
Suplência I	*	*	*	*	*	*	12.656	1%	9.289	1%
Suplência II	*	*	*	*	*	*	50.048	4%	37.496	3%
Supl. E. Médio	31.113	3%	37.017	3%	16.069	1%	32.303	2%	45.963	3%
TOTAL	1.217.621	100%	1.355.599	100%	1.296.870	100%	1.394.845	100%	1.383.813	100%

Fonte: SEE. CIE . ETIE * Informação não disponível

Nota: No ano de 1996, o ensino supletivo apresenta números subestimados.

¹⁸ Não foram incluídas na tabela 16.016 matrículas em *qualificação profissional* para o ano de 1998.

Gráfico 5 - Estado de São Paulo - Dependência Administrativa Particular
Matrículas iniciais em educação básica, por nível de ensino - 1994 - 1998



Quanto ao ensino supletivo, sempre com a reserva às estatísticas do ano de 1996, após uma elevação importante em 1995, quando chegou a quase 100 mil matrículas, inicia uma paulatina tendência declinante, mantendo pouco mais de 93 mil vagas em 1998. Entre as suas modalidades, a de ensino fundamental, na qual a suplência II é a mais importante, caiu abaixo do patamar de 1994. Em compensação, a de ensino médio, apesar da oscilação, conseguiu elevar-se, no último ano, em torno de 47% em relação ao ano inicial do período.

Pode-se dizer que, no cômputo geral da dependência administrativa particular, o movimento de expansão das matrículas é marcado por uma espécie de hesitação no seu desenrolar. Esse comportamento pode ter refletido, de um lado, o impacto da oscilação conjuntural da economia brasileira sobre o poder aquisitivo da população que procura o ensino particular e, de outro, o marketing do governo em relação à política pública educacional que atrai a população ao afirmar a melhoria da qualidade de ensino.

Impacto financeiro do Fundef

O ponto culminante do contexto municipalizante foi alcançado com a entrada em funcionamento do Fundef no último ano do período em exame. Como assinalado no início deste relatório, o Fundef, por força legal, altera a trajetória de parcela substancial da receita de impostos constitucionalmente reservado ao ensino de cada Estado e dos municípios de sua jurisdição territorial. Essa parcela é, então, compulsoriamente retida e imediatamente destinada, por meio do fundo estadual, ao ensino fundamental regular. No seu primeiro ano de funcionamento, os recursos financeiros movimentados no Fundef paulista foram realocados na proporção da distribuição das mais de 5.700 mil matrículas (Tabelas 10). Desse total, 81% das matrículas no ensino fundamental regular estavam na órbita da rede estadual de ensino, os outros 19% pertenciam ao conjunto das redes municipais.

Tabela 10 - Estado de São Paulo– Fundef - Alunado no ensino fundamental regular, por dependência administrativa pública – 1998

Dep. Adm.	Alunos	%
Estado	4.634.560	81%
Municípios	1.075.850	19%
Total	5.710.410	100%

Fonte: SEE. Equipe do Fundef

Do ponto de vista financeiro, o Fundef contabilizou um montante pouco superior a R\$ 3.754 milhões durante 1998 (Tabela 11).

Tabela 11 - Estado de São Paulo- Fundef - Movimentação Financeira – 1998

Movimentação	Estado		Municípios		Total	
	R\$	%	R\$	%	R\$	%
Contribuição ao Fundo	2.636.734.162	70%	1.117.404.128	30%	3.754.138.290	100%
Retorno do Fundo	3.046.852.880	81%	707.285.410	19%	3.754.138.290	100%
Resultado do Fundo	410.118.718		(410.118.718)			

Fonte: SEE. Equipe do Fundef

Na composição desse montante financeiro, o governo estadual contribui com 70% e o conjunto dos municípios paulistas com 30% (Gráficos 6 e 7). Entretanto, a alta concentração das matrículas no ensino fundamental regular na rede estadual a favorece no momento da partilha, na medida em que os recursos são redirecionados na proporção da manutenção das matrículas desse nível de ensino. Desse modo, a rede estadual recebeu um acréscimo financeiro de R\$ 410 milhões na proporção à sua responsabilidade. Recursos estes drenados dos municípios que não mantêm matrículas no ensino fundamental regular ou mantêm menos que sua capacidade financeira lhes possibilitaria assumir.

Em termos relativos, o conjunto da dependência municipal deixou de contar com 37% da receita nela originada e retida pelo Fundef. O valor *per capita* definido pela contabilidade do fundo e que serviu a essa transferência financeira chegou a R\$ 657,42 por matrícula em 1998.

Apesar do efeito equalizador produzido pelo Fundef, é preciso ressaltar que parcela importante dessa receita drenada das administrações municipais vinha sendo aplicada na manutenção da rede de educação infantil. Acima foi detectado, no exame do desempenho das matrículas à cargo dos municípios, um forte indício do impacto negativo na contenção do ritmo de crescimento desse nível de ensino que pode ser atribuído a essa restrição financeira. Ao lado disso, porém, deve-se salientar que outra parcela tão ou mais importante que a aplicada na manutenção da educação infantil era (ou ainda é) desviada da efetiva manutenção do ensino.

**Gráfico 6 - Estado de São Paulo - Educação - Fundef - Movimento Financeiro
Contribuição ao Fundo - 1998**

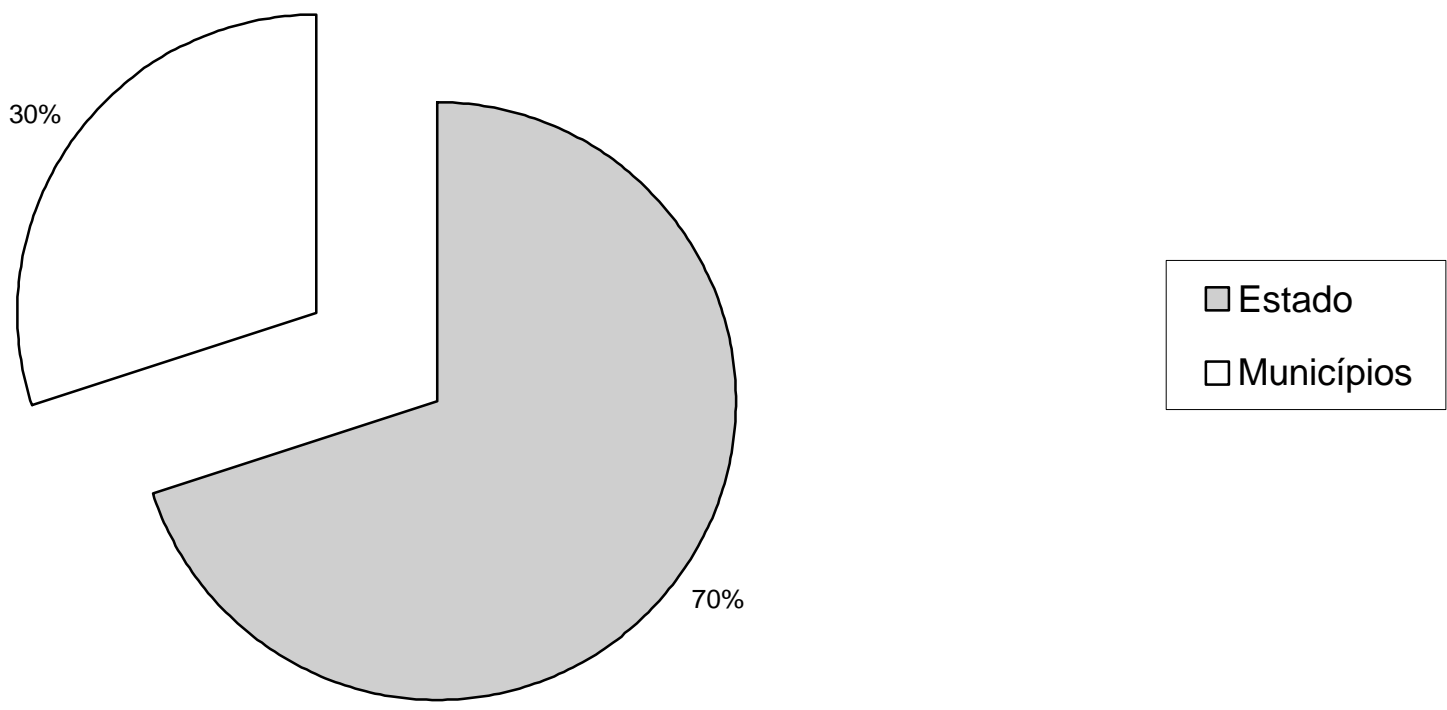
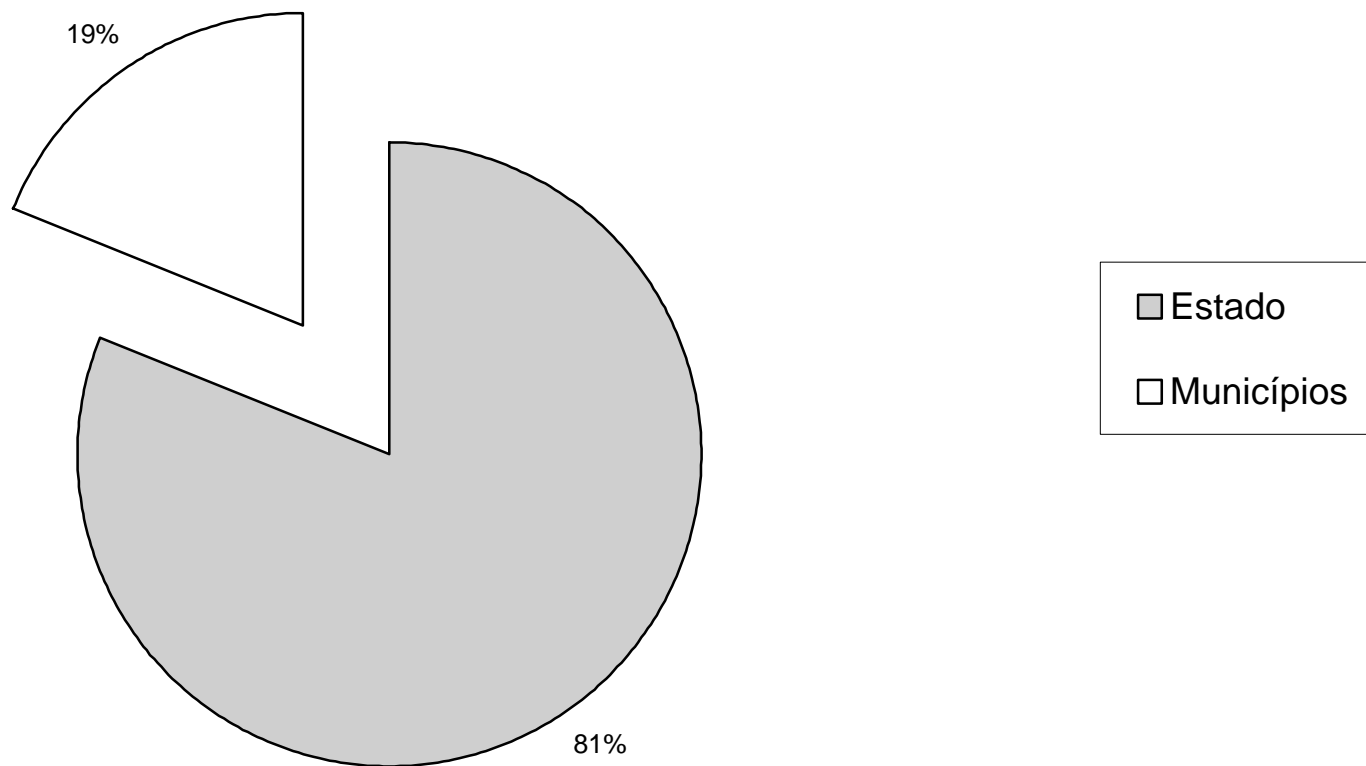


Gráfico 7 - Estado de São Paulo - Educação - Fundef - Movimento Financeiro - Retorno do Fundo - 1998



Não há estimativas seguras sobre os desvios de função, mas pode-se citar a existência de desvios de função¹⁹ no uso dos recursos financeiros para áreas estranhas ao ensino, a má aplicação e ainda a ineficiência na realização dos gastos.

Na seção seguinte, destinada ao exame da amostra, veremos como essas características do panorama estadual do contexto municipalizante se apresentaram nas situações particulares.

Conclusão

Após a análise da evolução das matrículas em educação básica mantidas pelas diferentes dependências administrativas no Estado de São Paulo, podemos enunciar cinco principais afirmações conclusivas.

1. A oferta total das matrículas em educação básica no Estado de São Paulo expandiu-se 8% no período. Nessa composição, entretanto, a dependência administrativa estadual apresentou diminuição constante no total das matrículas de sua competência até 1997. Mesmo recuperando-se em 1998, ficou 5% abaixo do volume alcançado em 1994. A dependência administrativa municipal, por sua vez, somou um substantivo crescimento de 61%, mais pronunciado em 1997, devido sobretudo à municipalização do ensino fundamental regular. Na mesma direção, pendeu a dependência administrativa particular, ao crescer 14%, apesar de freqüente oscilação. Do ponto de vista dos níveis e modalidades de ensino, firmou-se a expansão do ensino médio em todo o período, houve forte contenção na velocidade de expansão da educação infantil nos dois últimos anos, regrediu o número de matrículas do ensino fundamental regular, especificamente nas primeiras quatro séries e ocorreu elevação do número de matrículas em educação especial e no ensino supletivo nos dois últimos anos.
2. Houve expressivo crescimento das matrículas do ensino fundamental regular na dependência administrativa municipal em cerca de 64% a partir de 1996, bastante acentuado em 1997. Esse momento coincide com o de maior intensidade na redução dessas matrículas na rede estadual, que atinge particularmente as primeiras quatro séries. O desempenho da esfera municipal deve ser creditado a uma combinação de

¹⁹ O desvio de função é caracterizado quando o recurso financeiro destinado legalmente a determinado nível de ensino ou serviço educacional é desviado para outras finalidades muitas vezes estranhas ao próprio setor.

medidas e programas (em especial à entrada em funcionamento do Fundef em 1998), que construíram um contexto municipalizante em torno desse nível de ensino. Tal movimento, entretanto, não contribuiu diretamente na expansão na oferta geral de matrículas. Houve, antes, uma concomitância entre a redução na esfera estadual e o aumento na municipal, produzida pela municipalização, envolvendo apenas a transferência de vagas já existentes. Por conta desse incremento de matrículas no ensino fundamental regular, este superou numericamente a educação infantil na composição do atendimento municipal.

3. A educação infantil, oferecida preponderantemente pela dependência administrativa municipal, teve seu ritmo de expansão sensivelmente reduzido em 1998. Nessa esfera de governo, em especial, essa redução de ritmo foi determinada pelo desempenho da modalidade pré-escolar. Efeito pior se abateu sobre a modalidade creche. Apesar de o registro dessas matrículas ter se iniciado somente a partir de 1997, ele já computou a perda de mais de 2 mil matrículas no ano seguinte. Essa redução no ritmo da primeira e regressão no da segunda modalidade no âmbito da administração municipal são indicadores de impactos negativos trazidos pela implantação do Fundef no contexto da municipalização do ensino fundamental regular.
4. Aumentou a importância relativa do atendimento da administração municipal no ensino supletivo, principalmente no ensino fundamental supletivo e, dentro desse, na suplência I (correspondente à 1ª à 4ª série) e no supletivo-alfabetização. Isso ocorreu num contexto de expansão da oferta do ensino supletivo público de modo geral, sobretudo a partir de 1997, não obstante os problemas com essas estatísticas e a ausência de dados mais desagregados no início do período (Tabelas 12 a 17). O conjunto da rede municipal, num ritmo mais veloz de oferta, passou a deter uma maior parcela relativa do atendimento em todo o ensino supletivo paulista. De 25% da oferta em 1994, a rede municipal passou a assumir 37% em 1998. Nesse mesmo ano, também houve recuperação da oferta estadual. O ritmo de crescimento foi mais acentuado no ensino fundamental supletivo, no qual a rede municipal passou a fazer quase a metade do atendimento, superando a oferta estadual (48% contra 43%, respectivamente). No que tange ao supletivo-alfabetização em 1998 e ao ensino fundamental supletivo - suplência I em 1997 e 1998, a oferta municipal foi majoritária. Nas outras duas modalidades (ensino fundamental supletivo – suplência

II e ensino médio supletivo) a rede estadual continuou com maior expressão e até mesmo expandindo a oferta. Esse panorama do ensino supletivo nos dois últimos anos do período se opõe parcialmente à hipótese de impacto negativo do Fundef, e mesmo do contexto municipalizante, sobre o seu desempenho. Contudo, a expansão ocorrida tanto pode ter contado com efeitos das medidas da correção do fluxo de promoção dos alunos no ensino fundamental e médio regulares, que não mais acolheram alunos acima da idade supostamente adequada a esses níveis de ensino, quanto pode ter sido favorecida pela redução da idade de ingresso no ensino supletivo regulamentada pela LDB. A isso de soma à proliferação de diferentes tipos de atendimento concorrentes ao de estilo presencial. A ausência de informações mais detalhadas e a precariedade das existentes deixa dúvidas quanto à extensão da expansão do ensino supletivo.

5. Reduziu-se, em 1998, o montante financeiro da receita vinculada de impostos das administrações municipais disponível para aplicação na sua rede própria de ensino. Esse montante foi retido no Fundef e automaticamente realocado para as redes de ensino que mantinham matrículas no ensino fundamental regular, mas privilegiou principalmente a rede estadual pela maior proporção que detém dessas matrículas. O impacto negativo dessa subtração da disponibilidade financeira municipal ocorreu simultaneamente à contenção da expansão do atendimento em educação infantil, afetando a suas duas modalidades.

Tabela 12 - Estado de São Paulo - Ensino Supletivo - Evolução das matrículas iniciais, por dependência administrativa - 1994 - 1998

DEP ADM	1994		1995		1996		1997		1998	
	n.º	%	n.º	%	n.º	%	n.º	%	n.º	%
Estadual	266.641	57%	261.593	55%	143.359	49%	237.116	43%	352.162	50%
Municipal	115.501	25%	115.978	24%	104.619	36%	216.993	40%	261.874	37%
Particular	85.936	18%	99.610	21%	46.071	16%	95.007	17%	93.071	13%
TOTAL	468.078	100%	477.181	100%	294.049	100%	549.116	100%	707.125	100%

Fonte: SEE. CIE . ETIE

Nota: No ano de 1996, o ensino supletivo apresenta números subestimados.

Tabela 13 - Estado de São Paulo - Ensino Fundamental Supletivo - Evolução das matrículas iniciais , por dependência administrativa - 1994 - 1998

DEP	1994		1995		1996		1997		1998	
ADM	n.º	%	n.º	%	n.º	%	n.º	%	n.º	%
Estadual	218.359	57%	213.103	55%	118.502	47%	178.509	40%	223.093	43%
Municipal	113.281	29%	113.878	29%	102.558	41%	210.477	47%	253.046	48%
Particular	54.823	14%	62.593	16%	30.002	12%	62.704	14%	47.108	9%
TOTAL	386.463	100%	389.574	100%	251.062	100%	451.690	100%	523.247	100%

Fonte: SEE. CIE . ETIE

Nota: No ano de 1996, o ensino supletivo apresenta números subestimados.

Tabela 14 - Estado de São Paulo - Ensino Supletivo – Alfabetização - Evolução das matrículas iniciais, por dependência administrativa - 1998

DEP	1998	
ADM	n.º	%
Estadual	49	1%
Municipal	9.061	96%
Particular	323	3%
TOTAL	9.433	100%

Fonte: SEE. CIE . ETIE

Nota: No ano de 1996, o ensino supletivo apresenta números subestimados.

Tabela 15 - Estado de São Paulo - Ensino Fundamental Supletivo - Suplência I - Evolução das matrículas iniciais, por dependência administrativa - 1997 - 1998

DEP	1997		1998	
ADM	n.º	%	n.º	%
Estadual	10.259	9%	1.551	1%
Municipal	95.532	81%	118.349	92%
Particular	12.656	11%	9.289	7%
TOTAL	118.447	100%	129.189	100%

Fonte: SEE. CIE. ETIE

Nota: No ano de 1996, o ensino supletivo apresenta números subestimados.

**Tabela 16 - Estado de São Paulo - Ensino Fundamental Supletivo - Suplência II -
Evolução das matrículas iniciais, por dependência administrativa - 1997 - 1998**

DEP	1997		1998	
ADM	n.º	%	n.º	%
Estadual	168.250	50%	221.493	58%
Municipal	114.945	34%	125.636	33%
Particular	50.048	15%	37.496	10%
TOTAL	333.243	100%	384.625	100%

Fonte: SEE. CIE. ETIE

Nota: No ano de 1996, o ensino supletivo apresenta números subestimados.

**Tabela 17 - Estado de São Paulo - Ensino Médio Supletivo - Evolução das
matrículas iniciais, por dependência administrativa - 1994 - 1998**

DEP	1994		1995		1996		1997		1998	
ADM	n.º	%	n.º	%	n.º	%	n.º	%	n.º	%
Estadual	48.282	59%	48.490	55%	24.857	58%	58.607	60%	129.069	70%
Municipal	2.220	3%	2.100	2%	2.061	5%	6.516	7%	8.828	5%
Particular	31.113	38%	37.017	42%	16.069	37%	32.303	33%	45.963	25%
TOTAL	81.615	100%	87.607	100%	42.987	100%	97.426	100%	183.860	100%

Fonte: SEE. CIE. ETIE

Nota: No ano de 1996, o ensino supletivo apresenta números subestimados.

3. Evolução do atendimento em educação básica em uma amostra de municípios de São Paulo

Esta seção do relatório examina aspectos da constituição do perfil do atendimento educacional de uma amostra de municípios paulistas configurado entre 1994 e 1998. A intenção é estudar situações municipais particulares, destacando os impactos sobre a educação infantil e o ensino supletivo oferecidos pela rede municipal, provocados pelo contexto municipalizante e de mudanças legais recentes, mais especificamente pela implementação do Fundef em 1998.

Os municípios que constituem a amostra foram selecionados por meio de um prévio exame exploratório, que sublinhou certas características particulares na suposição de que seriam mais sensíveis aos efeitos do mecanismo legal implementado¹.

Como salientado na introdução deste relatório, o efeito esperado com a implantação do Fundef era, por força de retenção de parte substancial dos recursos financeiros constitucionalmente vinculados para o ensino, a indução de um processo de municipalização das matrículas do ensino fundamental regular. A expectativa quanto a esse processo é particularmente evidente no Estado de São Paulo, na medida em que a rede estadual, como vimos, concentra a maioria das matrículas públicas do ensino fundamental regular (ver Tabela 3). Vários entre os municípios paulistas aderiram ao processo de municipalização desencadeado em 1996, mas isso não correspondeu a uma proporcional transferência de matrículas, nem mesmo no primeiro ano de funcionamento do Fundef. A própria capacidade financeira e de absorção de matrículas entre eles é muito desigual.

Todos os municípios brasileiros, desde a Constituição Federal de 1988, deveriam aplicar pelo menos 50% da vinculação legal dos seus recursos de impostos na manutenção do ensino fundamental (percentual elevado para 60% pela nova legislação). Entretanto, historicamente, os municípios paulistas não assumiram matrículas neste nível de ensino, deixadas a cargo da esfera pública estadual. Os recursos financeiros municipais (e esse é o fato que mais nos importa) foram utilizados principalmente na

extensão da educação infantil e, em menor proporção no ensino supletivo, nas atividades complementares ao ensino ou, ainda, em apoio ao atendimento educacional da própria rede estadual, sem citar os possíveis usos irregulares e desvios não estimados.

Essa constatação serviu-nos como guia na definição da amostra. Decidiu-se pela seleção de sete municípios paulistas que pudessem propiciar um estudo de perfis municipais distintos. No processo de filtragem dessas situações, tomamos como base um banco de dados mantido pela Secretaria do Estado da Educação (SEE. ETIE. CIE, 1996. *mimu96.dbf*) e, como primeiro critério, separamos os que mantinham atendimento de ensino supletivo. Entre os 62 daí emergidos², apenas um não dispunha de educação infantil e 35 mantinham ensino fundamental regular. Os passos seguintes foram calcular índices de cobertura para a educação infantil e para o ensino supletivo em relação à população e verificar, no caso daquelas administrações municipais que mantinham ensino fundamental regular, quais já haviam iniciado o processo de municipalização por meio do *Programa de Ação de Parceria Estado-Município* em 1996 e 1997 e quais ganhariam ou perderiam parte da sua receita de impostos na imediata implantação do Fundef, segundo um modelo que simulava o seu efeito financeiro nas contas públicas da gestão governamental local³.

Um critério populacional⁴ (IBGE, 1997) e um critério de capacidade tributária (FUNDAP, 1995. *Receita base para a educação – Estado de São Paulo*) completaram o processo de seleção. Com o primeiro critério, dispomos os municípios em pequenos (até 20.000 habitantes), médios (entre 20.000 e 50.000 habitantes) e grandes (mais de 50.000 habitantes), acrescido da distribuição da população entre urbana e rural. O segundo critério nos permitiu verificar o potencial de autonomia financeira que restaria ao município diante da parcela de sua receita que seria retida pelo Fundef.

O cruzamento desses critérios reduziu substancialmente o quadro de municípios

¹ A metodologia desta pesquisa foi elaborada sob a orientação de Vicente Rodriguez.

² No desenvolvimento da pesquisa, constatou-se, posteriormente, que a prefeitura de Descalvado não mantinha atendimento em ensino supletivo.

³ Ganham receita do Fundef os municípios que já mantinham o atendimento a um número de matrículas em ensino fundamental regular superior à sua capacidade de financiamento. Perdem receita todos aqueles cuja capacidade financeira esteja acima do potencial de oferta dessas matrículas (Cf. São Paulo. Secretaria do Estado da Educação, 1997).

⁴ Devido à necessidade de compor uma amostra com pequeno número de municípios, optamos em reduzir

passíveis de pesquisa, dentre os quais constituímos a amostra. Eles indicaram configurações de atendimento educacional expressivas e, em função disso, poderiam apresentar respostas qualitativamente interessantes diante da iminente mudança legal. A qualificação individual desses municípios, revelada por esse processo, é brevemente apresentada junto com a sua caracterização no início da subseção reservada ao exame de cada um deles.

Em conformidade com este procedimento, foram inicialmente selecionados:

- 2 municípios pequenos: Alfredo Marcondes (3.630 hab.) e Bertioga (17.002 hab.);
- 2 municípios médios: Aguai (26.236 hab.) e Descalvado (27.002 hab.);
- 2 municípios grandes: Cubatão (97.257 hab.) e Diadema (323.116 hab.); e
- O município de São Paulo (9.839.436 hab.).

Embora esse grupo não constitua uma amostra estatisticamente representativa e generalizável da realidade educacional dos municípios do Estado de São Paulo, em princípio, admitimos que aqueles que vierem a apresentar características semelhantes às arroladas poderiam vir a sofrer impactos, também semelhantes, advindos do Fundef. Para termos uma idéia, mesmo precária, da possível extensão desses impactos, sugerida pela semelhança quanto ao tamanho da população, o Quadro 1 dispõe os municípios paulistas segundo o critério do porte populacional adotado.

Quadro 1 – Estado de São Paulo – Tipos de município, por porte - 1996

Municípios	n.º	%
Grande (mais de 50 mil habitantes)	102	16,3
Médio (de 20 a 50 mil)	108	17,3
Pequeno (até 20 mil)	415	66,4
Total	625	100,0

A amostra procurou contemplar essa categorização populacional ao selecionar municípios conforme a distribuição proposta no quadro (2 grandes, 2 médios e 2 pequenos). Note-se que a grande maioria dos municípios (mais de 65%) possuem até 20

para três as categorias populacionais a partir do modelo proposto pelo IBGE, que usa cinco categorias.

mil habitantes.

Durante o processo de negociação com os dirigentes educacionais das prefeituras surgiram várias situações que impediram tanto o início quanto o transcorrer da pesquisa: a formalidade da burocracia exigida, a mudança do(a) secretário(a) e da sua equipe, a dispersão das informações e a ausência de registro de alguns dados, a demora na resposta das solicitações, a dificuldade de acessar os dados da execução orçamentária e da folha de pagamentos entre outros embaraços. Além disso, a forma de registro contábil não favorece a segura identificação de certos itens de despesa. Isso é típico quando se trata das despesas de manutenção do ensino supletivo. Seu registro aparece muitas vezes lançado como erradicação do analfabetismo sem discriminar se se trata de atividade educacional com crianças ou jovens e adultos. Ou então as despesas com supletivo são incluídas na rubrica genérica de ensino fundamental.

A constante imposição de obstáculos ao acesso de dados ou a sua indisponibilização são formas de negar a consulta a informações que são formalmente públicas. Esses problemas foram tão intensos em Bertioga que a pesquisa nesse município se tornou inviável. O mesmo ocorreu no município de Louveira, escolhido como reserva por possuir os indicadores mais próximos de Bertioga. Por fim, optou-se por Itatiba (71.590 habitantes) que, embora seja um município médio e se distancie da situação em que se encaixavam os dois anteriores, também figurava na amostra.

O plano de exposição de análise dos perfis educacionais municipais voltou-se para o exame da evolução das matrículas nas dependências administrativas que atuam em cada município, de pontos da organização da gestão administrativa do setor educacional e das despesas realizadas com o ensino municipal no período. Para que isso fosse possível, recorreremos aos bancos de dados educacionais e a informações financeiras mais gerais sobre a movimentação do Fundef estadual mantidos pela SEE. Em alguns municípios, obtivemos os próprios registros sobre o seu atendimento educacional. Procuramos obter documentos que registrassem alterações na organização do setor educacional, bem como a folha de pagamentos com dados sobre o pessoal e o magistério. Na análise das despesas, consultamos os balanços anuais de execução orçamentária e os demonstrativos trimestrais de aplicação dos recursos em educação das prefeituras (o roteiro-guia que

serviu à coleta de dados encontra-se no Anexo).

Assim, reconstituímos a tendência do atendimento educacional nos anos imediatamente anteriores à implantação do Fundef e a confrontamos com as eventuais mudanças ocorridas no primeiro e efetivo ano de seu funcionamento.

3.1 Município de **Alfredo Marcondes**

Caracterização do município

O município de Alfredo Marcondes fica localizado na Região de Presidente Prudente. Sua população somava 3.630 habitantes em 1996, 71% residindo na zona urbana e os outros 29% na zona rural (IBGE, 1997).

A qualificação de Alfredo Marcondes entre os municípios da amostra contou com os seguintes critérios: pequeno porte populacional, com número significativo de residentes na zona rural; oferta de ensino supletivo e uma importante taxa de cobertura da educação infantil em pré-escola, que chegava a 63% da população na faixa etária de 4 a 6 anos. Ao mesmo tempo, não dispunha de atendimento no ensino fundamental regular e também não participava do Programa de Ação de Parceria com o governo do Estado com vistas a uma eventual municipalização. No critério financeiro de seleção, a simulação de funcionamento do Fundef tomaria aproximadamente 58% de seus recursos vinculados à educação, uma das maiores retenções entre os municípios estudados.

Evolução geral das matrículas em educação básica no município

O exame da evolução das matrículas oferecidas pelas redes estadual e municipal em Alfredo Marcondes mostra que houve um recuo de 7% no total da oferta educacional⁵ entre 1994 e 1998 (Tabela 18 e Gráfico 8).

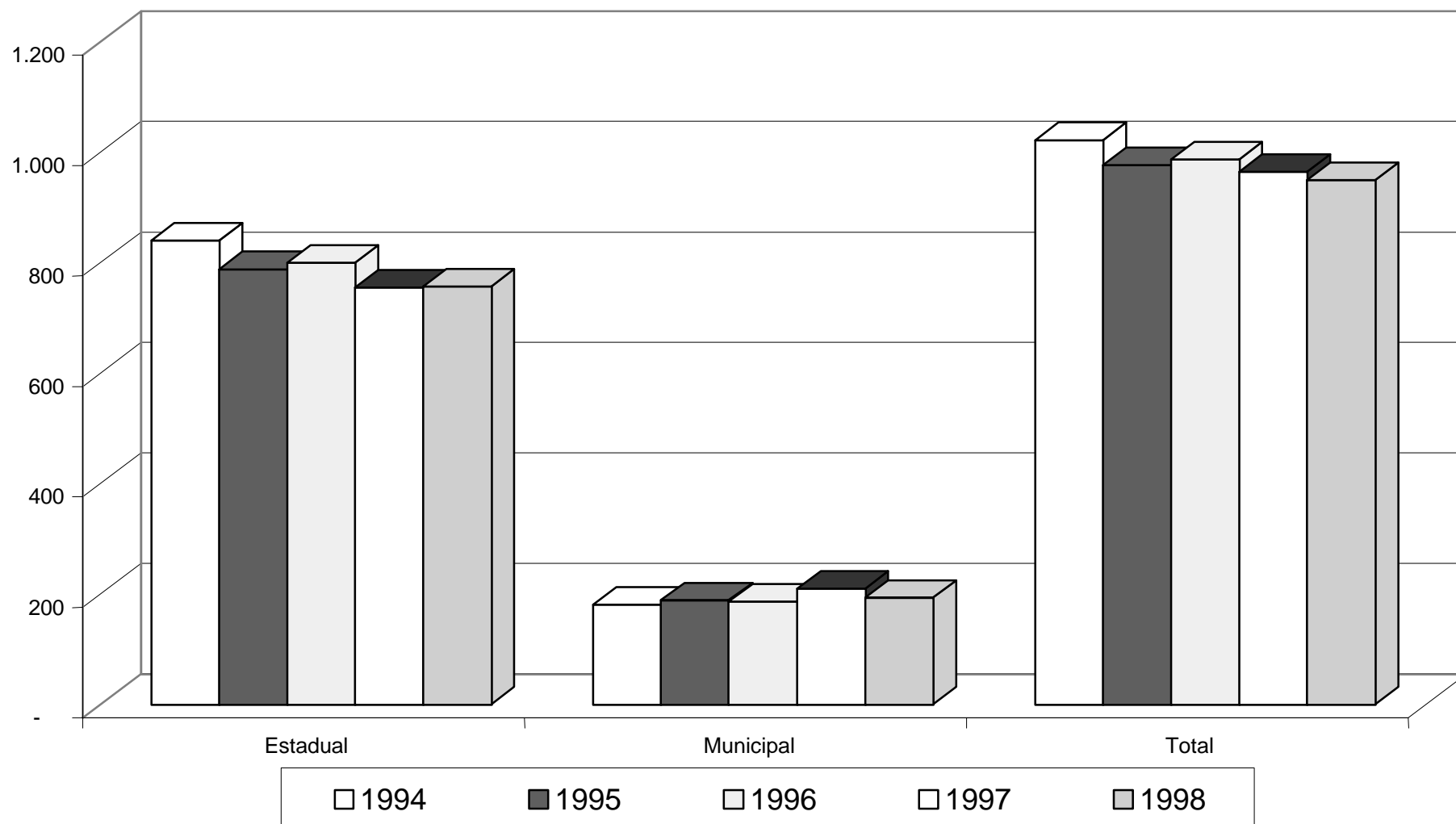
Tabela 18 - Alfredo Marcondes - Matrículas iniciais em educação básica, por dependência administrativa - 1994 - 1998

DEP ADM	1994		1995		1996		1997		1998		Variação % 1998/1994
	n.º	%	n.º	%	n.º	%	n.º	%	n.º	%	
Estadual	841	82%	788	81%	800	81%	755	78%	757	80%	-10%
Municipal	181	18%	189	19%	187	19%	210	22%	193	20%	7%
Total	1.022	100%	977	100%	987	100%	965	100%	950	100%	-7%

Fonte: Matrículas estaduais: SEE, ETIE, CIE
Matrículas municipais: Prefeitura Municipal de Alfredo Marcondes

⁵ Não há estabelecimento de ensino particular no município.

Gráfico 8 - Alfredo Marcondes - Matrículas iniciais em educação básica, por dependência administrativa - 1994 - 1998



A composição da oferta educacional nesse município é complementar entre as duas dependências administrativas: a estadual mantém os níveis de ensino fundamental e médio, restando à municipal o atendimento à educação infantil e ao ensino supletivo.

A oferta da dependência administrativa municipal, entretanto, foi expandida em 7%, mas não foi o bastante para compensar a queda de 10% no atendimento estadual, na medida em que este possui maior peso na composição do ensino no município. O ensino estadual seguiu uma tendência decrescente, levando o atendimento total, que chegava a 1.024 matrículas em 1994, a cair para 950 em 1998, a despeito da pequena recuperação em 1996. A variação na evolução dos números parece pequena, mas está de acordo com o porte populacional do município. A movimentação das matrículas em Alfredo Marcondes acompanhou o comportamento da oferta educacional em todo o Estado, no qual a dependência municipal expandiu a oferta ao mesmo tempo em que a estadual se retraiu.

A rede municipal passou a ocupar parcela relativamente crescente do ensino, de 18% em 1994 chega 22% em 1997, recuando para 20% no ano seguinte, enquanto a dependência estadual recuou de 82% para 80% no mesmo período.

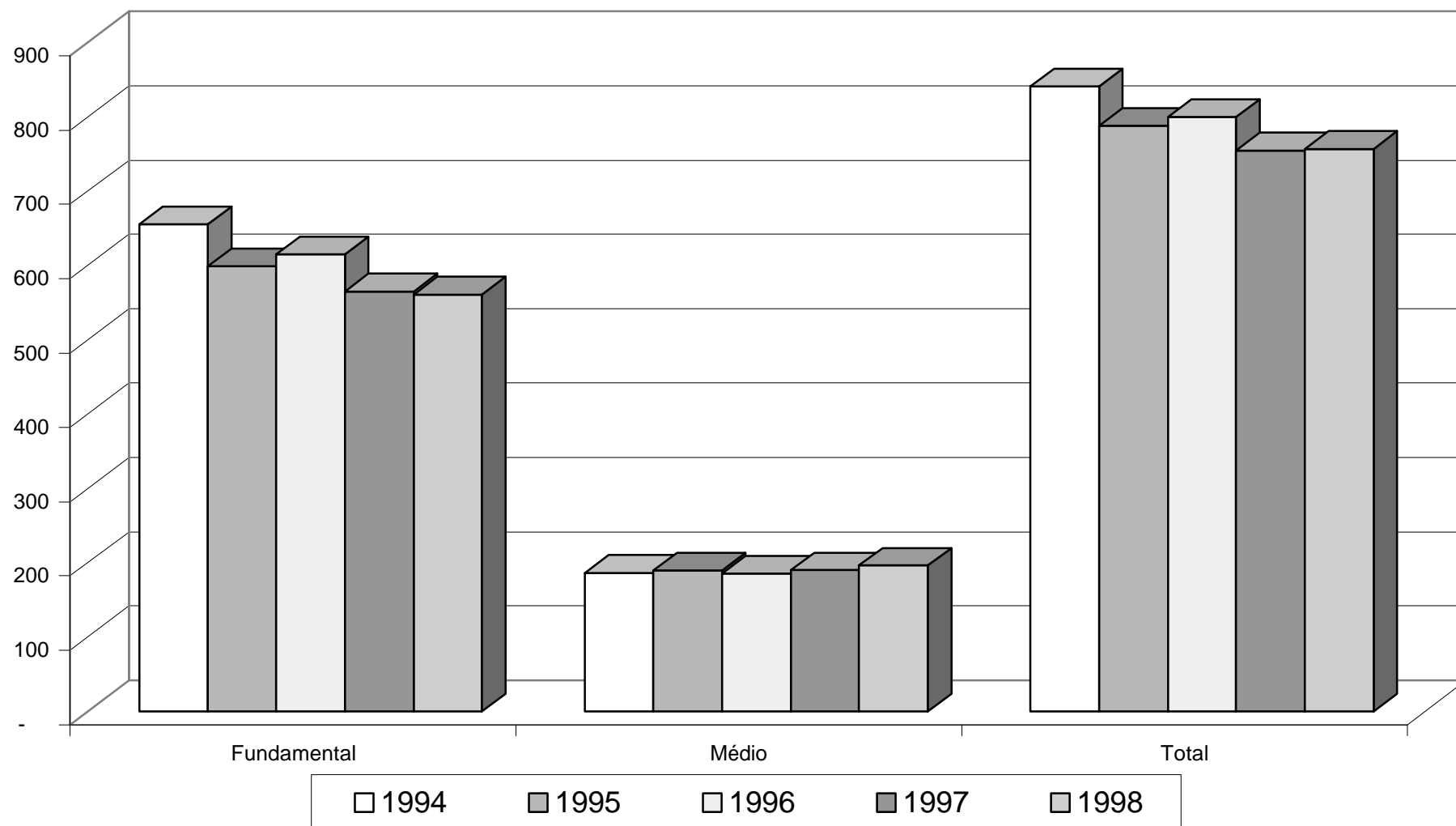
Evolução das matrículas estaduais em educação básica

Tabela 19 - Alfredo Marcondes – Dependência Administrativa Estadual - Matrículas iniciais em educação básica, por nível de ensino - 1994 – 1998

Nível de Ensino	1994		1995		1996		1997		1998	
	n.º	%	n.º	%	n.º	%	n.º	%	n.º	%
Fundamental	655	78%	599	76%	615	77%	565	75%	561	74%
1ª à 4ª	306	36%	290	37%	314	39%	280	37%	283	37%
5ª à 8ª	349	42%	309	39%	301	38%	285	38%	278	37%
Médio	186	22%	189	24%	185	23%	190	25%	196	26%
TOTAL	841	100%	788	100%	800	100%	755	100%	757	100%

Fonte: SEE. ETIE. CIE

Gráfico 9 - Alfredo Marcondes - Dependência Administrativa Estadual
Matriculas iniciais em educação básica, por nível de ensino - 1994 - 1998



A predominante tendência decrescente na evolução das matrículas estaduais é contínua e especialmente marcante no segmento da 5ª à 8ª série do ensino fundamental regular, tanto assim que recua sua presença relativa de 42% para 37% no período (Tabela 19 e Gráfico 9). A propósito, é esse nível de ensino, especialmente o segmento assinalado, o responsável pela retração da esfera estadual. Isso destoa da evolução geral das matrículas no ensino fundamental regular em todo o Estado, no qual é o segmento de 1ª à 4ª série que se retrai, enquanto se eleva o de 5ª à 8ª série.

O ensino médio, por sua vez, mostra-se ligeiramente ascendente, com um leve recuo em 1996, mas recupera a ascensão em seguida. Seu crescimento ocupa o espaço relativo perdido pelo ensino fundamental regular, passa de 22% para 26%, e atenua a retração estadual.

Evolução das matrículas municipais em educação básica

A dependência administrativa municipal resume sua oferta educacional ao atendimento aos níveis de ensino da educação infantil e do ensino supletivo (Tabela 20 e Gráfico 10).

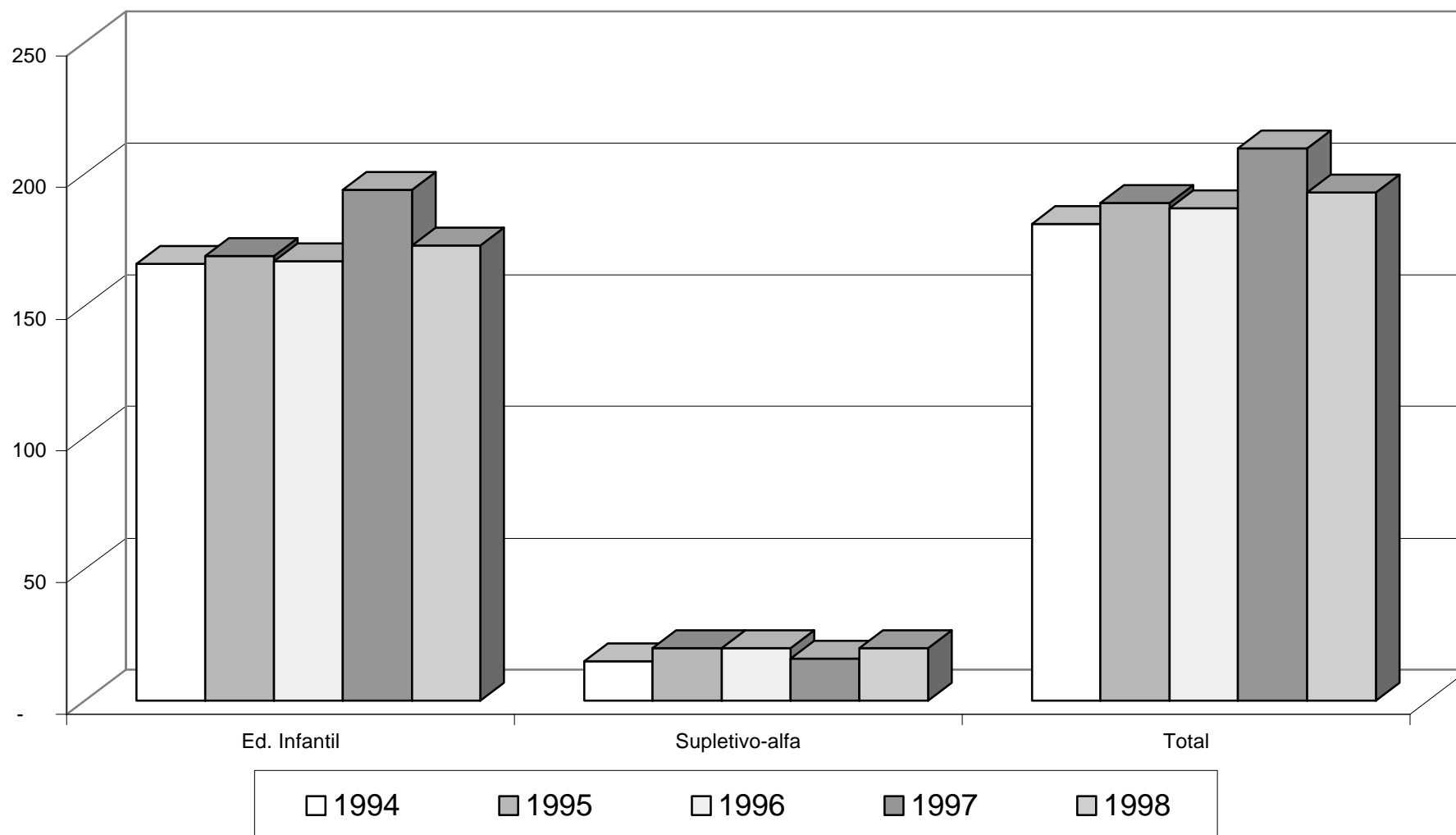
Tabela 20 - Alfredo Marcondes – Dependência Administrativa Municipal - Matrículas iniciais em educação básica, por nível de ensino - 1994 – 1998

Nível de Ensino	1994		1995		1996		1997		1998	
	n.º	%	n.º	%	n.º	%	n.º	%	n.º	%
Ed. Infantil	166	92%	169	89%	167	89%	194	92%	173	90%
Creche	64	35%	57	30%	69	37%	74	35%	65	34%
Pré-Escola	102	56%	112	59%	98	52%	120	57%	108	56%
Supletivo – alfab.	15	8%	20	11%	20	11%	16	8%	20	10%
TOTAL	181	100%	189	100%	187	100%	210	100%	193	100%

Fonte: Prefeitura Municipal de Alfredo Marcondes.

As matrículas em educação infantil, tanto em creche quanto em pré-escola, apresentaram alguma oscilação, mas mantiveram uma evolução estável. A sua soma praticamente não se alterou nos três primeiros anos do período. A expansão da oferta total de vagas de 7% não constitui uma firme tendência ascendente, pois apesar do crescimento em 1997, no ano seguinte as matrículas voltaram ao patamar já alcançado nos anos iniciais. Esta constatação vale também para as matrículas no ensino supletivo.

Gráfico 10 - Alfredo Marcondes - Dependência Administrativa Municipal - Matrículas iniciais em educação básica, por nível de ensino - 1994 - 1998



No ensino supletivo, o atendimento é efetuado apenas como um serviço de alfabetização de jovens e adultos, sem configurar a modalidade integral de suplência I (1ª à 4ª série).

Apesar do número das matrículas em educação infantil em 1998 ser menor que em 1997, não se pode afirmar que essa retração se deva a um impacto negativo do Fundef sobre o comportamento desse nível de ensino. As matrículas em pré-escola, em creches e mesmo no ensino supletivo voltaram ao patamar que vinham apresentando nos anos anteriores.

Em síntese, a análise do atendimento no pequeno município de Alfredo Marcondes guarda uma semelhança com o comportamento em todo o Estado: a tendência geral de redução do atendimento da rede estadual no nível de ensino fundamental regular, mesmo que, nesse caso, não tenha ocorrido a municipalização do ensino. Nesse contexto, a dependência administrativa municipal mostrou ligeira elevação na soma total das matrículas nos níveis de ensino que mantém, mas isso não assegurou a expansão da oferta total do ensino. Há uma certa estabilidade na sua evolução. A vigência do Fundef não alterou esse panorama municipal.

Adequação dos órgãos administrativos e do magistério municipais da educação básica

A mesma relativa estabilidade notada na evolução das matrículas mantidas pela administração municipal pode ser verificada em outros setores da prefeitura voltados à educação. A responsabilidade pelo serviço educacional oferecido, por exemplo, restringe-se a uma das assessorias previstas na estrutura administrativa da prefeitura. A reduzida dimensão do atendimento educacional também contribui para isso. A alteração mais importante na área ocorreu ao final de 1997 com implantação do Conselho Municipal de Educação (Alfredo Marcondes, 1997a e 1997b).

A evolução do quadro de pessoal da educação, em geral, e do magistério, em particular, não mostra comportamento muito diferente (Tabela 21). O número total de funcionários da prefeitura lotados na educação manteve-se por volta de 33 a partir de 1995. A oscilação existente ocorreu por conta do quadro de não docentes, uma vez que os docentes mantiveram-se no mesmo número ao longo do período. Atente-se para a desproporção dos não docentes em relação aos docentes, em torno de cinco para um. Essa desproporção revela uma folha de pagamentos sobrecarregada com funcionários não ligados diretamente à realização do ensino.

Sem dispormos de informações que constatassem a efetiva atuação desses funcionários no setor educacional, apesar de constarem das folhas de pagamento do setor, deve-se levar em conta certos serviços constituídos pela administração municipal que são estendidos em apoio ao atendimento educacional da rede estadual. A prefeitura dispõe, por exemplo, de um sistema de transporte escolar que conta com três ônibus e cinco peruas e os respectivos motoristas. O território do município é recortado majoritariamente por pequenas propriedades, cujas famílias nelas residentes se servem desse serviço para o acesso de seus filhos às unidades escolares na zona urbana do município. Tal serviço atende indiferenciadamente aos alunos das redes municipal e estadual. Há também o serviço de merenda escolar também extensivo à escola estadual. A prefeitura ainda disponibiliza funcionários para o trabalho administrativo na escola estadual. A manutenção do pessoal envolvido nessas áreas e as despesas correspondentes fica a cargo da administração municipal. Não foi possível precisar o alcance e o peso desse apoio.

Tabela 21 – Alfredo Marcondes – Função docente e não docente na educação básica da administração municipal, por nível de ensino – 1994 - 1998

Função	Seção	1994	1995	1996	1997	1998
DOCENTE	Educação	5	5	5	5	5
Professora	Ed. Infantil	4	4	4	4	4
Professora	Ens. Supletivo	1	1	1	1	1
NÃO DOCENTE	Educação	22	28	28	30	28
Total	Educação	27	33	33	35	33

Fonte: Prefeitura Municipal de Alfredo Marcondes. Folhas de pagamento do mês de abril de 1994, 1995, 1996, 1997 e 1998.

A desproporção apontada se reflete na relação entre matrículas e funcionários na prefeitura (Tabela 22). Enquanto o número de matrículas oscila entre 25 e 30 para cada professor atuando na educação infantil e entre 15 e 20 no ensino supletivo, essa mesma relação cai a sete matrículas para cada funcionário não docente e a seis por um quando se refere ao total do pessoal na educação. Saliente-se que a relação entre matrículas e pessoal não docente não considera as matrículas estaduais, o que subestima a sua real proporção.

Ainda quanto ao magistério, a prefeitura não dispunha de estatuto ou plano de carreira para a categoria.

Tabela 22 – Alfredo Marcondes – Relação matrículas/docente e matrículas/não docente na educação básica da administração municipal – 1994 – 1998

Relação	Seção	1994	1995	1996	1997	1998
Matrícula / Docente	Subtotal	36	38	37	42	39
Matrícula / Docente	Ed. Infantil	26	28	25	30	27
Matrícula / Docente	Supletivo	15	20	20	16	20
Matrícula / Não docente	Subtotal	8	7	7	7	7
Matrícula / Pessoal	total	7	6	6	6	6

Assim, no exame desse aspecto da adequação dos órgãos administrativos e do magistério, específicos da prefeitura, também não se notou qualquer alteração que pudesse refletir a restrição orçamentária imposta pelo Fundef em 1998. Os serviços de apoio à rede estadual, talvez os mais sujeitos a qualquer alteração proveniente dessa medida, permaneceram em pleno funcionamento.

Despesas municipais com manutenção e desenvolvimento do ensino

A análise das despesas com o ensino realizadas pela administração municipal registra um volume anualmente crescente (Tabela 23). No campo *total das despesas*, a elevação mais expressiva ocorreu em 1996, com um acréscimo aproximado de 24% além do gasto realizado no ano anterior⁶. Nova e substancial elevação, em torno de 15%, ocorreu em 1998. No primeiro caso, a elevação dos gastos foi basicamente contabilizada no programa *praça municipal de esportes*, houve também pequeno aumento no da *educação infantil* e no subprograma *erradicação do analfabetismo*, enquanto os outros tiveram ligeira redução. Em 1998, a elevação das despesas foi lançada na conta do *ensino fundamental*, mais especificamente no subprograma *ensino regular*, no qual foi contabilizada a retenção de receita promovida pelo Fundef. As despesas com a manutenção dos subprogramas da *educação infantil* foram reduzidas, após uma elevação significativa em 1997. Nesse ano, por sua vez, as despesas nesse programa foram superiores ao dobro do patamar de gasto dos anos anteriores. Situação que contribuiu para manter o nível elevado do *total das despesas* iniciado em 1996. Um exame mais refinado desse volume de despesas em especial mostra que mais de um terço foram dispendidos com obras e instalações⁷. Isso justifica parte do recuo havido

⁶ Os valores lançados no ano de 1994 devem ser considerados com reserva, pois eles contêm uma distorção proveniente da dificuldade da conversão dos valores monetários à moeda corrente (Reais) em julho de 1998.

⁷ A análise mais refinada não foi reproduzida na tabela, uma vez que as informações são muito

em 1998, pois este tipo de despesa foi em seguida reduzido. A redução desse ano, contudo, pode ser associada à retenção de receita promovida pelo Fundef, na medida em que esse fundo determina a alocação de maior parcela das despesas ao ensino fundamental regular do que a que era comumente destinada anteriormente. Não é por menos que o peso relativo do programa *ensino fundamental* na modalidade *ensino regular* saltou de 44% em 1997 para 79% no ano seguinte na composição das despesas realizadas com ensino. Em outras palavras, enquanto houve redução no valor das despesas em *educação infantil* ocorreu aumento na parcela referente ao *ensino fundamental regular*.

Tabela 23 - Alfredo Marcondes - Despesas com manutenção do ensino na administração municipal, por programas e subprogramas - 1994 - 1998

Programas e Subprogramas	R\$ jul/98									
	1994		1995		1996		1997		1998	
	\$	%	\$	%	\$	%	\$	%	\$	%
Educação infantil	54.268	14%	69.462	17%	73.031	14%	158.010	30%	124.570	20%
Creche	*	*	*	*	*	*	*	*	97.470	16%
Pré-escola	*	*	*	*	*	*	*	*	27.100	4%
Ensino fundamental	286.735	75%	294.722	72%	281.308	56%	311.288	59%	485.097	80%
Errad. do analfabetismo	2.178	1%	2.444	1%	3.057	1%	4.748	1%	5.390	1%
Ensino regular	236.277	62%	224.548	55%	215.368	43%	233.272	44%	479.706	79%
Alimentação e nutrição	48.280	13%	67.729	17%	62.883	12%	73.269	14%	-	0%
Praça mun. de esportes	41.501	11%	34.134	8%	142.491	28%	54.960	10%	-	0%
Oficina cultural	921	0%	9.252	2%	7.446	1%	7.264	1%	-	0%
Total da despesas	383.425	100%	407.570	100%	504.277	100%	531.522	100%	609.667	100%
Aplicação obrigatória (25%)	299.692	25%	378.369	25%	379.431	25%	387.425	25%	408.286	25%
Percentual aplicado		33,5%		28,5%		34,5%		25%		26%

Fonte: Prefeitura Municipal de Alfredo Marcondes. Balanços (anexos 2) de 1994, 1995, 1996, 1997 e 1998.

* Informação não disponível.

A evolução crescente dos valores presentes no campo *aplicação obrigatória* (25%), em comparação com aqueles do campo *total de despesas*, mostra que foi cumprida a exigência constitucional mínima⁸ de despesas, estimada a partir da receita de impostos da prefeitura. A elevação do valor da *aplicação obrigatória* (25%) em 1998 foi 36% superior ao montante determinado em 1994.

fragmentadas e não são completas para todos os anos e todos os programas de ensino.

⁸ Conforme o Art. 212 da Constituição Federal de 1988, os municípios brasileiros devem aplicar 25%, no mínimo, da sua receita provenientes de impostos.

Nesse ponto, é preciso destacar que, dentro das despesas contabilizadas pela prefeitura como manutenção do ensino, os valores lançados no programa *ensino fundamental* não correspondem na sua maioria à manutenção de atendimento direto. Não é oferecida nenhuma vaga no ensino regular, a não ser pelos subprogramas *erradicação do analfabetismo*, o qual se refere ao ensino supletivo, e *alimentação e nutrição*. Na composição do valor do programa, encontram-se somados os gastos com o transporte escolar e com o pessoal disponibilizado para o serviço de apoio à escola estadual mantidos pela administração municipal, itens já comentados acima. Quanto ao subprograma *alimentação e nutrição* e aos programas *praça municipal de esportes e oficina cultural*, antes mesmo da recente mudança legal eles já não podiam ter sido contabilizados como despesas de manutenção do ensino. A legislação anterior, não devidamente regulamentada ou mesmo obedecida nessas restrições, e a própria interpretação do Tribunal de Contas do Estado, que fiscaliza as despesas públicas, permitiu esse tipo de lançamento, o que consumiu boa parte dos recursos em despesas estranhas ao ensino.

A nova legislação educacional restringiu os tipos de gastos cabíveis na conta do ensino, como se pode notar nos valores lançados em 1998. Já não constam (pelos menos não foram registrados expressamente) os gastos com *alimentação e nutrição*, *praça municipal de esportes e oficina cultural*. As despesas com *alimentação e nutrição*, por sinal, mantiveram-se aproximadamente dentro da média de gastos dos anos anteriores na faixa de R\$ 64 mil.

Tabela 24 - Alfredo Marcondes - Impacto financeiro do Fundef nas despesas da administração municipal com o ensino - 1998

R\$ jul/98	
Discriminação	Valor
Despesas no ensino fundamental	485.097
Total das despesas	609.667
Retenção no Fundef	231.511
Aplicação líquida no ensino fundamental	253.586
Aplicação líquida no município	378.156
Percentual líquido aplicado	23%

Fonte: Prefeitura Municipal de Alfredo Marcondes. Balanço (anexos 2) de 1998.

O volume financeiro da retenção de receita da administração municipal pelo Fundef foi bastante significativo. Mas, apesar disso, não implicou impactos negativos ao

atendimento educacional oferecido pela prefeitura (Tabela 24). A retenção financeira no Fundef representou algo em torno de 57% da *aplicação obrigatória (25%)* devida pela administração municipal ao ensino por ela mantido. Subtraída dos montantes contabilizados no *ensino fundamental* e no *total das despesas*, situou-os pouco abaixo dos valores realizados em 1997. Assim mesmo, as despesas líquidas da *aplicação no ensino fundamental* e da *aplicação no município* permaneceram em patamares suficientes para a manutenção do ensino oferecido. O *percentual líquido* efetivamente aplicado pela prefeitura ficou pouco abaixo da aplicação mínima obrigatória, permanecendo em torno de 23% da receita de impostos.

Tal situação foi possível em parte devido a modificações no gerenciamento do transporte escolar que reduziram substancialmente as despesas em 1998 (Tabela 25). Além disso, essa medida, segundo o responsável pelo setor, melhorou sensivelmente o serviço prestado, o que indica a melhora na eficiência do gasto. O transporte escolar, até 1997, era realizado pela contratação de veículos particulares por meio de licitação (terceirização). A substituição por veículos próprios da prefeitura reduziu significativamente os gastos com esse serviço o que refletiu no cômputo total das despesas. O que antes significava 26% das despesas com ensino foi reduzido para apenas 9%.

Tabela 25 – Alfredo Marcondes – Despesas com manutenção do transporte escolar pela administração municipal e percentual no total das despesas– 1998

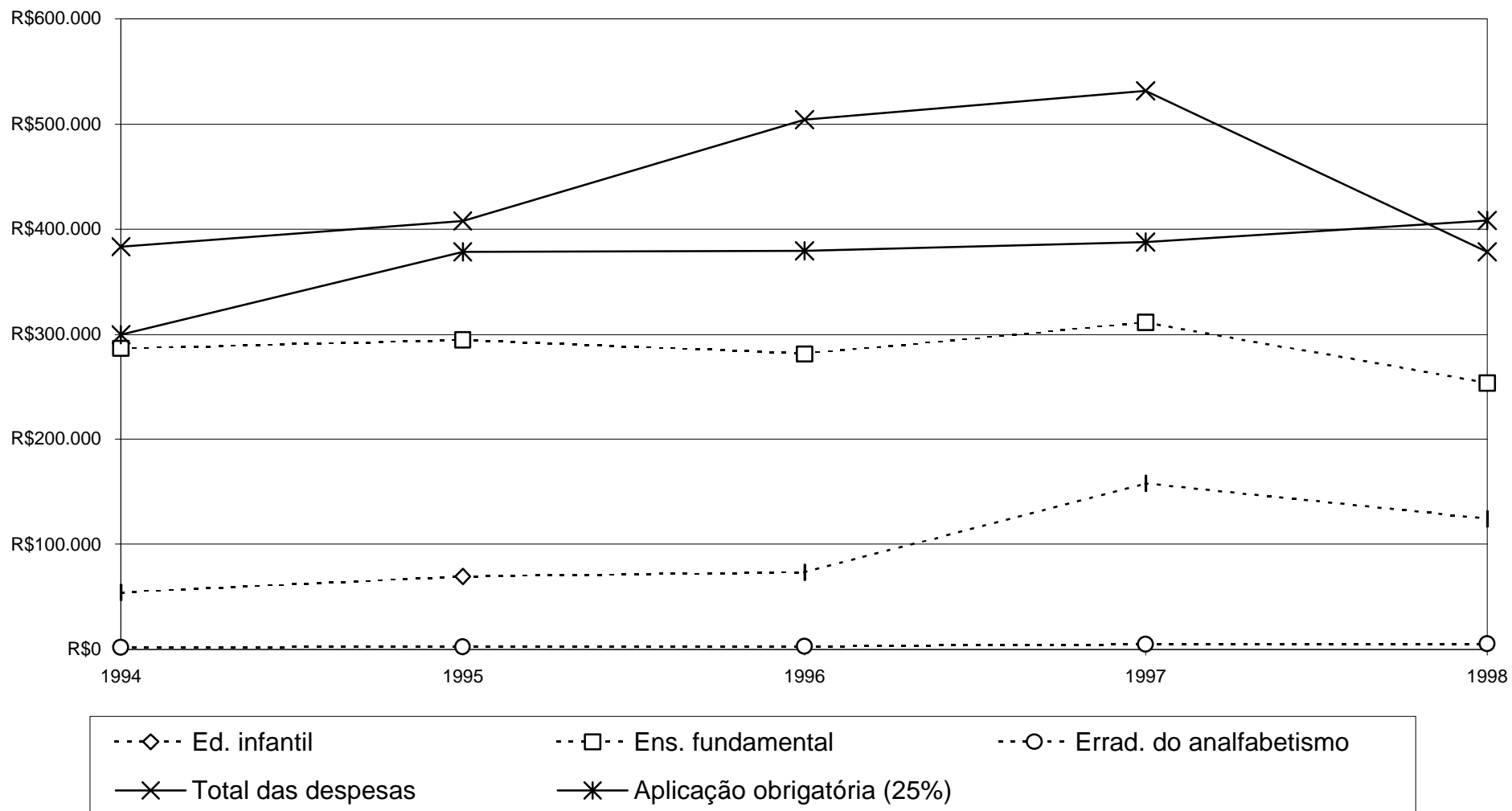
R\$ jul/98									
1994		1995		1996		1997		1998	
\$	%	\$	%	\$	%	\$	%	\$	%
100.691	26%	102.025	25%	107.021	21%	90.612	17%	33.755	9%

Fonte: Prefeitura Municipal de Alfredo Marcondes. Balanços (anexos 2) de 1994, 1995, 1996, 1997 e 1998.

A absorção do impacto da retenção foi propiciado também pelo acréscimo de receita em 1998, indicada pela elevação da *aplicação obrigatória (25%)* e a já mencionada redução nos gastos com a educação infantil e a reutilização de recursos do ensino até o ano anterior gastos em itens tornados definitivamente impróprios pela legislação. A redução na educação infantil não teve implicações adversas, pois se referiu a diminuição das despesas com obras.

A evolução de alguns desses itens de despesas, já considerada a subtração financeira do Fundef, pode ser observada no Gráfico 11.

Gráfico 11 - Alfredo Marcondes - Despesas com manutenção do ensino na administração municipal, por programas e subprogramas - 1994 - 1998



A análise do gasto por aluno/ano⁹ complementa esse exame das despesas com a manutenção do ensino realizado pela administração municipal (Tabela 26). Faz-se necessário relembrar o apoio oferecido pela prefeitura à escola estadual na forma de transporte escolar, alimentação e disponibilização de funcionários administrativos. Esses serviços, como visto acima, são diluídos na conta do ensino fundamental sem uma relação direta com matrículas e alcançam todos os alunos do município. Desse modo, é difícil precisar sua localização. Isso dificulta também a constatação da efetiva e correta realização dos gastos. Não obstante, o gasto por aluno calculado a partir do *total das despesas* em relação apenas aos alunos da prefeitura manteve-se pouco inferior a R\$ 2 mil em 1998, depois de ter chegado a quase R\$ 2,7 mil em 1996.

Tabela 26 - Alfredo Marcondes - Gasto por aluno/ano na administração municipal, por programas e subprogramas - 1994 - 1998

Programa e Subprograma	R\$ jul/98				
	1994 \$	1995 \$	1996 \$	1997 \$	1998 \$
Ed. Infantil	327	411	437	814	720
Creche	-	-	-	-	1.500
pré-escola	-	-	-	-	251
Supletivo – alfabetização	145	122	153	297	270
Total das despesas	2.118	2.156	2.697	2.531	*1.959
Aplicação obrigatória (25%)	1.656	2.002	2.029	1.845	2.115

* Desse valor foi subtraído o montante relativo à retenção no Fundef.

A ausência de informações desagregadas impede o cálculo do gasto por aluno em creche e pré-escola nos anos anteriores a 1998. Mas, só nesse último ano, o aluno em creche consumiu R\$ 1,5 mil em despesas diretas. A educação infantil teve as despesas duplicadas em 1997, apesar do pequeno recuo em seguida. Isso, como visto, reflete as despesas com obras e instalações. O gasto por aluno estimado a partir da *aplicação obrigatória (25%)* girou em torno de R\$ 2 mil. Foi anualmente crescente em menor ritmo a partir de 1995, com exceção da redução de 1997.

O gasto por aluno do ensino supletivo manteve o menor patamar, embora também tivesse seu valor dobrado nos dois anos finais do período. Somada à unidade de gasto na educação infantil (R\$ 720) para o ano de 1998, somente com o número de

⁹ O gasto por aluno/ano é calculado pela simples divisão das despesas contabilizadas nos programas e subprogramas pelo número de matrículas correspondentes em cada ano.

alunos da rede municipal como referência, resulta um valor em torno de R\$ 990. Tendo em vista o gasto por aluno deduzido do *total das despesas* (R\$ 1.959), isso quer dizer que a rede municipal de atendimento direto de ensino funciona com metade dos recursos disponíveis, enquanto a outra metade não tem uma destinação muito evidente. Sua alocação nos serviços de apoio à escola estadual seria apenas uma suposição.

Conclusão

A análise de aspectos do atendimento em educação básica em Alfredo Marcondes entre 1994 e 1998, e a busca de impactos do Fundef na educação infantil e no ensino supletivo, revelou poucas alterações no perfil educacional do município.

Do ponto de vista da evolução das matrículas, não houve alterações significativas nas tendências. O atendimento estadual, responsável pelo ensino fundamental e ensino médio, reduziu sua presença, que foi conduzida pelo decréscimo do primeiro, já que o ensino médio elevou ligeiramente seu número de matrículas. O atendimento municipal, por seu lado, manteve-se praticamente estabilizado.

O exame mais específico de aspectos da administração municipal do ensino notou apenas a criação do Conselho Municipal de Educação em todo o período. A mesma estabilidade na evolução das matrículas da rede municipal também foi encontrada no quadro do magistério. O exame da folha de pagamentos deu indicações do apoio oferecido pela prefeitura à rede estadual. Parte do custo desse apoio sobrecarrega a folha de pagamentos do setor educacional da prefeitura, entretanto, isso não pode ter sido constatado pormenorizadamente.

No exame do financiamento da educação da rede municipal, verificou-se que o Fundef não trouxe maiores problemas para a manutenção do ensino e do sistema de apoio à rede estadual, apesar da retenção ter alcançado cerca de 57% de receita orçamentária da prefeitura vinculada ao ensino.

Em suma, a movimentação financeira trazida pelo Fundef e pela nova legislação excluiu alguns itens da composição da despesa, readequou outros e implicou elevação do dispêndio para o ensino fundamental, mas não trouxe prejuízo ou dificuldades maiores para a gestão do perfil educacional constituído e mantido pela administração municipal. Indo um pouco mais além, constata-se, por meio dos aspectos examinados, que o contexto municipalizante verificado no panorama geral do Estado não teve maiores implicações nesse município.

3.2 Município de **Aguai**

Caracterização do município

O município de Aguai possuía uma população 26.236 habitantes em 1996, sendo 22.355 na zona urbana e 4.005 na rural (IBGE, 1997). Situa-se na região administrativa de São João da Boa Vista. Esse porte populacional, pelo critério de classificação, situa-o entre os municípios de tamanho médio.

Os outros indicadores da qualificação de Aguai revelaram uma das maiores ofertas em ensino supletivo entre os municípios paulistas com esse tipo de atendimento, mantendo matrículas em suplências I (1ª à 4ª série) e II (5ª à 8ª série) do ensino fundamental supletivo e no ensino médio supletivo. Havia um atendimento também importante em educação infantil, com uma cobertura em torno de 48% da população na faixa etária de 4 a 6 anos residente no município. Quanto ao ensino fundamental regular, o município deu início ao atendimento em 1996 e, no ano seguinte, passou a integrar o Programa de Ação de Parceria Estado-Município, quando inicia um efetivo processo de municipalização de matrículas. Quanto ao financiamento do ensino, a simulação de funcionamento do Fundef mostrava que quase metade (48%) da parcela da receita de impostos do governo municipal destinada ao ensino seria retida.

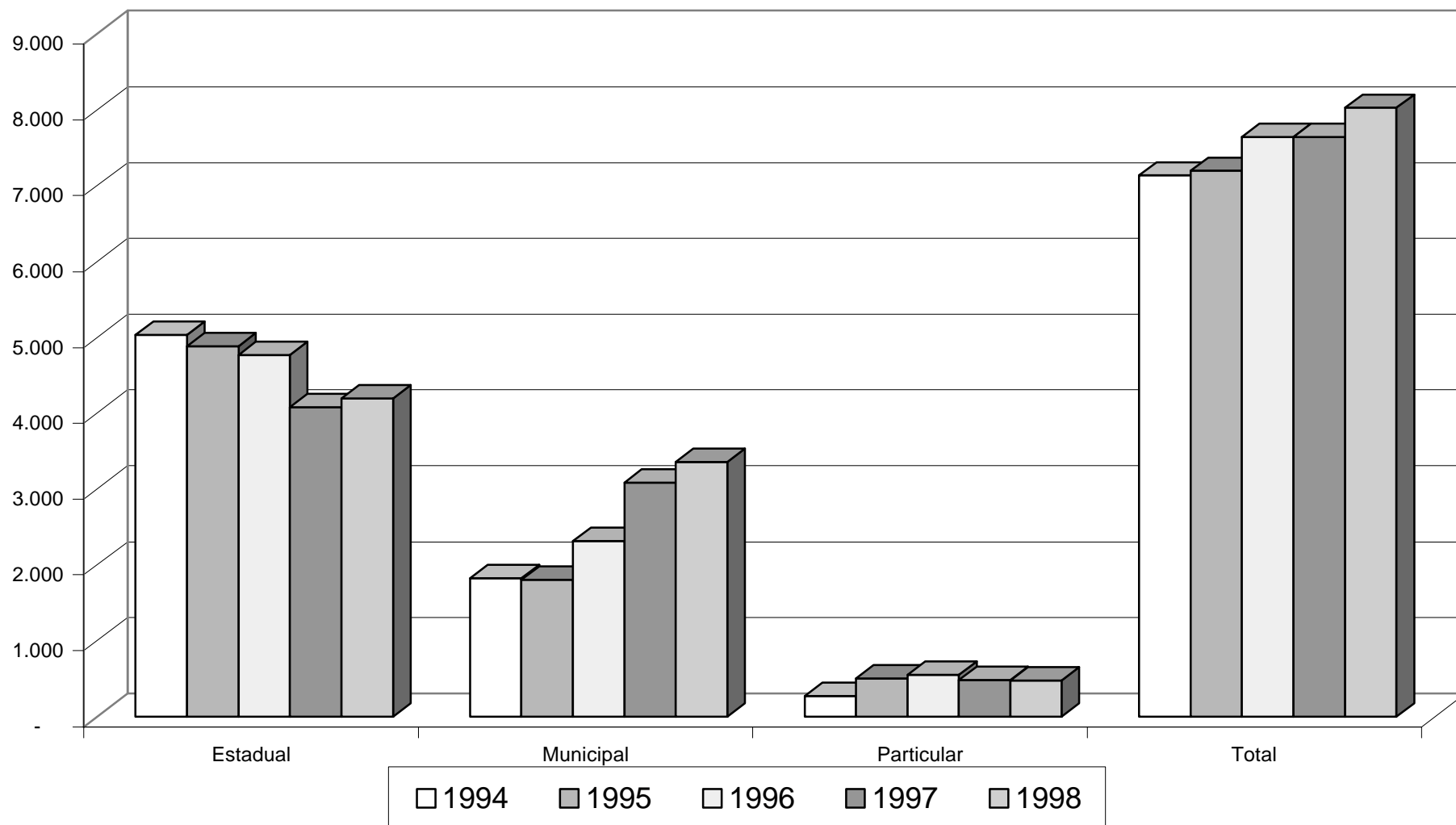
Evolução geral das matrículas em educação básica no município

Tabela 27 - Aguai - Matrículas iniciais em educação básica, por dependência administrativa - 1994 - 1998

Dependência	1994		1995		1996		1997		1998		Variação % 1998/1994
	n.º	%	n.º	%	n.º	%	n.º	%	n.º	%	
Estadual	5.038	71%	4.890	68%	4.774	62%	4.080	53%	4.194	52%	-17%
Municipal	1.823	26%	1.805	25%	2.319	30%	3.087	40%	3.357	42%	84%
Particular	274	4%	503	7%	552	7%	482	6%	479	6%	75%
Total	7.135	100%	7.198	100%	7.645	100%	7.649	100%	8.030	100%	13%

Fontes : SEE. CIE. ETIE (matrículas estaduais). Prefeitura Municipal de Aguai. Departamento de Educação (matrículas municipais) e Colégio Bandeirantes de Aguai, Colégio Deltha e Esc. de Ed. Infantil Aquarela (matrículas particulares).

Gráfico 12 - Aguaí - Matrículas iniciais em educação básica, por dependência administrativa - 1994 - 1998



A evolução da soma total das matrículas em educação básica no município de Aguaí acumulou uma expansão da cobertura em cerca de 13% entre 1994 a 1998 (Tabela 27 e Gráfico 12), cujos anos de crescimento mais destacados foram 1996 e 1998. Para esse desempenho, contribuiu especificamente e decisivamente a dependência administrativa municipal ao expandir sua responsabilidade com o atendimento em 84%. Ela detinha em torno de 1.800 matrículas nos dois primeiros anos (26% do total em educação básica) e iniciou um progressivo acréscimo de matrículas a partir de 1996, chegando a manter mais de 3.350 (42%) em 1998. A dependência administrativa particular, também mostrou crescimento expressivo no período (75%), mas mantendo uma participação relativa bem menor (entre 4% e 7%). Teve seu melhor desempenho em 1995 e 1996, quando chegou a dobrar o número de matrículas (de 174 passou a 552), mas, a partir do ano seguinte, iniciou um lento processo de regressão.

A dependência administrativa estadual, ao contrário das outras duas, seguiu uma tendência decrescente na oferta de vagas, a não ser por uma pequena recuperação em 1998. Essa tendência da rede estadual em Aguaí, que reproduz o desempenho em todo o estado, acumulou ao final do período 17% de redução no número de vagas. O momento de maior regressão ocorreu em 1997 quando foram fechadas quase 700 vagas, indo de 4.774 para 4.080 matrículas. Por conta desse comportamento, a participação relativa estadual na oferta de ensino no município caiu de 71% para 52% no período, dando lugar ao atendimento da rede municipal.

Evolução das matrículas estaduais em educação básica

O decréscimo sucessivo e substancial na soma das matrículas em educação básica verificado na rede estadual foi conduzido por queda na oferta do ensino fundamental regular, restrito especificamente às suas primeiras quatro séries (Gráfico 13 e Tabela 28). A maior retração de matrículas ocorreu em 1997 envolvendo esse segmento, por efeito da municipalização do ensino fundamental regular no âmbito da implantação do Programa de Ação de Parceria Estado-Município. Isso corresponde, aproximadamente, ao número assumido pela rede municipal nesses mesmos anos. Por outro lado, o segmento da 5ª à 8ª série mostrou uma ligeira elevação nos dois últimos anos. De qualquer forma, mesmo diminuindo, o ensino fundamental regular continuou sendo o principal nível de atendimento na composição relativa da oferta da rede estadual (88% em 1994 e 79% em 1998).

Gráfico 13 - Aguaí - Dependência Administrativa Estadual
Matrículas iniciais em educação básica, por nível de ensino - 1994 - 1998

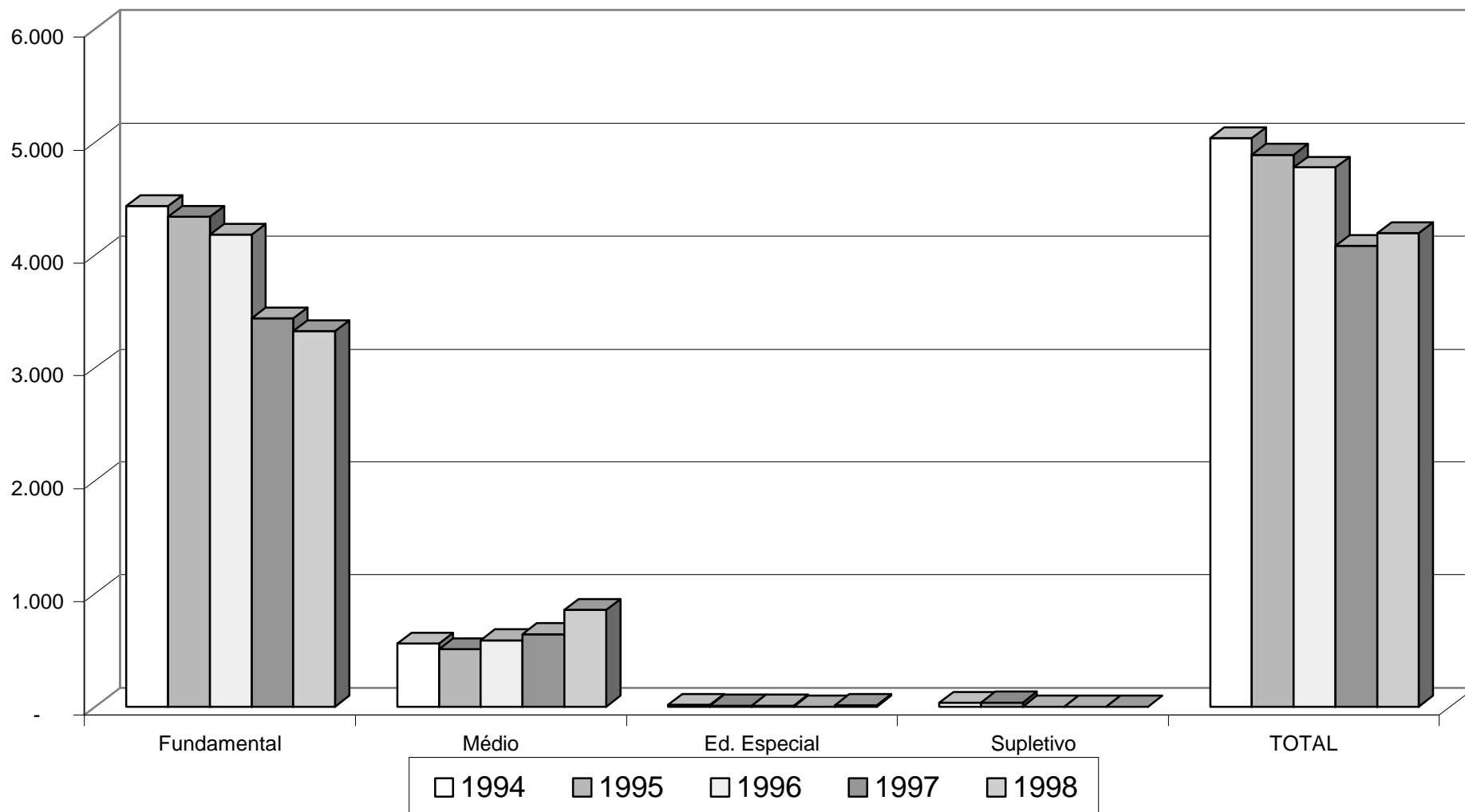


Tabela – 28 - Aguai - Dependência Administrativa Estadual – Matrículas iniciais em educação básica, por nível de ensino – 1994 - 1998

Nível de Ensino	1994		1995		1996		1997		1998	
	n.º	%	n.º	%	n.º	%	n.º	%	n.º	%
Fundamental	4.431	88%	4.339	89%	4.178	88%	3.439	84%	3.326	79%
1ª à 4ª	*	*	2406	49%	2275	48%	1484	36%	1.318	31%
5ª à 8ª	*	*	1933	40%	1903	40%	1955	48%	2.008	48%
Médio	557	11%	506	10%	587	12%	641	16%	854	20%
Ed. Especial	15	0%	9	0%	9	0%	-	0%	14	0%
Supletivo	35	1%	36	1%	-	0%	-	0%	-	0%
TOTAL	5.038	100%	4.890	100%	4.774	100%	4.080	100%	4.194	100%

Fontes: a) SEE. ETIE. CIE

b) Número de matrículas do ensino médio em 1996 obtido na Delegacia de Ensino de São João da Boa Vista.

* Informação não disponível.

Entre os outros níveis de ensino em educação básica cabe destacar o desempenho do ensino médio que, após um declínio em 1995, consolidou três anos seguidos de elevação no número de matrículas, bem expressivo em 1998, quando acolheu mais de 200 vagas além das oferecidas em 1997. Sua participação relativa, em que pese a retração do ensino fundamental regular, saltou de 11% em 1994 para 20% em 1998.

A educação especial tem um registro bastante irregular, não constando matrículas em 1997, assim mesmo é pouco expressiva na rede estadual. Quanto ao ensino supletivo, este teve suas poucas vagas estaduais fechadas a partir de 1996, esse atendimento está restrito ao atendimento da rede municipal.

Evolução das matrículas municipais em educação básica

O que mais chama a atenção no exame do atendimento da dependência administrativa municipal de Aguai é o crescimento da abrangência da composição do atendimento quanto aos níveis e modalidades de ensino oferecidos (Gráfico 14 e Tabela 29).

A educação no município de Aguai, envolvendo em particular a rede municipal, foi palco de intenso movimento dentro do contexto municipalizante paulista, pois no curto espaço de três anos a partir de 1996, o Departamento de Educação da prefeitura incorporou pouco mais de 1.500 matrículas, 84% acima do patamar de 1994.

Gráfico 14 - Aguaí - Dependência Administrativa Municipal
Matrículas iniciais em educação básica, por nível de ensino - 1994 - 1998

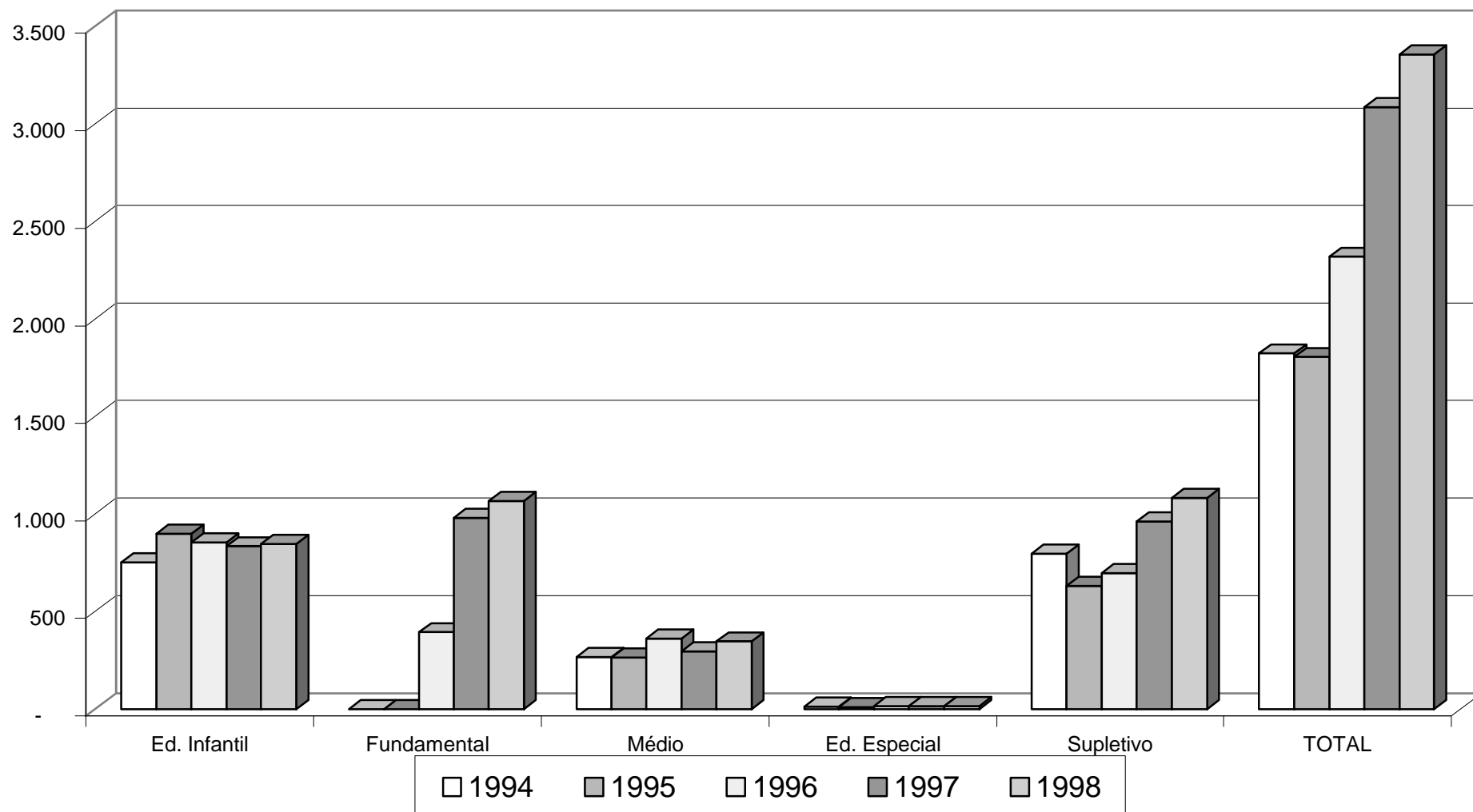


Tabela 29 – Aguai – Dependência Administrativa Municipal– Matrículas iniciais em educação básica, por nível de ensino – 1994 - 1998

Nível de Ensino	1994		1995		1996		1997		1998	
	n.º	%	n.º	%	n.º	%	n.º	%	n.º	%
Ed. Infantil	751	41%	900	50%	855	37%	835	27%	847	25%
Creche	120	7%	120	7%	120	5%	120	4%	95	3%
Pré-Escola	631	34%	780	43%	735	32%	715	23%	752	22%
Fundamental	0	0%	0	0%	393	17%	*980	32%	1.067	32%
Médio	266	15%	264	14%	361	16%	295	10%	346	10%
Ed. Especial	12	1%	10	1%	15	0%	15	0%	15	0%
Supletivo	794	44%	631	35%	695	30%	962	31%	1082	32%
Supletivo Fund. 1ºS	387	21%	242	13%	279	12%	441	14%	542	16%
Suplência I	167	9%	79	4%	69	3%	171	5%	190	6%
Suplência II	220	12%	163	9%	210	9%	270	9%	352	10%
Supletivo Médio 1ºS	33	2%	23	1%	54	2%	62	2%	75	2%
Suplência	33	2%	23	1%	24	1%	32	1%	45	1%
**QP III	0	0%	0	0%	30	1%	30	1%	30	1%
Supletivo Fund. 2ºS	354	20%	344	19%	312	13%	406	13%	395	12%
Suplência I	167	9%	187	10%	147	6%	127	4%	167	5%
Suplência II	187	10%	157	9%	165	7%	279	9%	228	7%
Supletivo Médio 2ºS	20	1%	22	1%	50	2%	53	2%	70	2%
Suplência	20	1%	22	1%	20	1%	23	1%	40	1%
QP III	0	0%	0	0%	30	1%	30	1%	30	1%
TOTAL	1.823	100%	1.805	100%	2.319	100%	3087	100%	3.357	100%

Fonte¹⁰: Prefeitura Municipal de Aguai. Departamento de Educação e SEE. ETIE. CIE. Obs.:

* O número das matrículas municipais de *ensino fundamental* de 1ª a 4ª séries para o ano de 1997 foi colhido da SEE. ETIE. CIE e já inclui as escolas municipalizadas.

** QP III – Qualificação Profissional III – Curso Técnico de Auxiliar de Enfermagem.

O movimento municipalizante local se deve, em primeiro lugar, pela criação do ensino fundamental regular municipal em 1996 e, em seguida, à municipalização de parcela das matrículas estaduais das primeiras quatro séries desse nível de ensino. A

¹⁰ A maioria das informações foi colhida no Departamento de Educação da Prefeitura nos seguintes documentos:

a – L.D.E.s de 1994 e 1995 e Censos Escolares de 1996 e 1997 para as matrículas em todos os níveis e modalidades,

b - Relato da Diretora do Departamento de Educação para as matrículas de *creche* de 1994 a 1998 e de *educação especial* de 1994 e 1995,

c – Diários de Classe para as matrículas de *pré-escola* de 1994 e 1995,

d - Livros de Resultados Finais dos Cursos de suplência I e II e de 2º Grau de 1994 a 1998.

As matrículas em *creche* até 1997 são estimadas e referem-se a capacidade de atendimento. O número de matrículas da *pré-escola* nos anos de 1994 e 1995 foram estimados conforme o registro nos diários de

maior parcela dessa incorporação ocorreu no âmbito do Programa de Ação de Parceria Estado-Município em 1997, e por forte indução da iminente implementação do Fundef em 1998. Paralelamente, a parceria na municipalização também transferiu à administração municipal a responsabilidade por três unidades escolares estaduais.

A educação infantil era o nível de ensino mais importante no atendimento municipal até 1997. Após uma importante elevação em 1995, recua no ano seguinte e a partir de então permaneceu praticamente estagnada em torno da faixa alcançada. Isto aconteceu ao mesmo tempo em que o ensino fundamental regular passou a ter maior evidência e maior participação relativa na educação básica oferecida pela prefeitura. A propósito, já em 1996, na inauguração do ensino fundamental regular é que a educação infantil começa a apresentar redução no número de matrículas. Isto se reflete nas suas modalidades. Em creche, cujo atendimento se mantinha no máximo de sua capacidade, ocorreu uma regressão no número de matrículas em torno de 26%. O atendimento na modalidade da pré-escola, por seu lado, apresentou uma evolução oscilante, depois de crescer substancialmente em 1995 (780 matrículas), decresce nos dois anos seguintes, mas recupera matrículas em 1998 (752), sem, no entanto, atingir o seu patamar anterior mais elevado. Esse comportamento em toda a educação infantil, cujo efeito negativo atingiu com mais evidência a modalidade creche, ocorreu no mesmo ano de funcionamento do Fundef, o que indica um dos seus impactos negativos encoberto pela prioridade dedicada à implementação do ensino fundamental regular.

O atendimento em ensino médio regular, importante e tradicional no município, mostra um comportamento também oscilante no período, mas tendendo à expansão. O número de matrículas nos três últimos anos ficou numa faixa superior ao dos dois primeiros. Esse nível de ensino oferecido pela prefeitura possui um atrativo importante, pois incorpora um curso técnico de contabilidade.

A educação especial, que atende crianças portadoras de deficiência auditiva, ampliou ligeiramente a oferta de vagas no período, chegando a atender em torno de 15 matrículas nos dois últimos anos.

A composição e o tamanho do ensino supletivo apresentou crescimento no final do período. Esse nível de ensino tem sido bastante importante na expansão do oferta municipal de ensino. Aliás, no último ano, esse atendimento chegou a superar em

classe. Uma parte dos alunos (aproximadamente 60) atendidos na *creche* permanece na *pré-escola* no

número de matrículas o recém implantado ensino fundamental regular. Apesar de ter recuado em 1995, iniciou uma linha ascendente a partir do ano seguinte, acrescentando mais de 280 vagas no período, equivalente a um crescimento de 36%. Destacou-se entre as suas modalidades, mais expressivamente, a suplência II (5ª à 8ª série) do ensino fundamental supletivo, particularmente nos dois últimos anos. Junto ao ensino médio supletivo, a prefeitura passou a oferecer, a partir de 1996, outra opção profissionalizante: a de técnico de auxiliar de enfermagem. Este último aspecto da oferta serve para realçar a extensão e o crescente alargamento do ensino na rede municipal, expressando a preocupação que a prefeitura tem dispensado para a educação.

Na composição da educação básica, as matrículas do ensino supletivo ocupavam, em 1994, em torno de 44% da soma total, enquanto as matrículas da educação infantil, 41% e as do ensino médio regular, 15%. Esse perfil do atendimento municipal foi bastante alterado nos anos seguintes, especialmente a partir de 1996, com a entrada em funcionamento do ensino fundamental regular, cuja proporção já de início ocupou 17% do total, acima do ensino médio. Em 1998, o ensino fundamental regular, com a municipalização e com o impulso do Fundef, rivalizou em importância com o ensino supletivo, ambos ocupando 32% da soma total das matrículas, ficando a educação infantil com 25% e o ensino médio com 10% do total.

Evolução das matrículas particulares em educação básica

Da evolução no total das matrículas em educação básica sob responsabilidade da dependência administrativa particular, embora tenha pouca expressão na soma geral do município, merece destaque o crescimento significativo ocorrido em 1995. A partir desse ano, o atendimento passou de 280 em 1994 para 512, e chegou ao máximo de 552 em 1996. Permaneceu pouco abaixo disso nos dois anos seguintes (Tabela 30 e Gráfico 15).

Contribuíram para a elevação do número de matrículas a entrada em funcionamento, em 1995, de estabelecimentos particulares de ensino oferecendo principalmente vagas em educação infantil.

Houve aumentos expressivos também nas matrículas do ensino fundamental regular e no ensino médio regular em 1995. No primeiro, de 180 em 1994 passou a 257 matrículas no ano seguinte, manteve-se nesse patamar em 1996 e diminuiu

sensivelmente para 203 matrículas em 1997, fica em 218 em 1998. O ensino médio regular chegou a triplicar, em 1996, o atendimento de 1994, depois apresentou dois anos seguidos de retração.

Tabela 30 – Aguaí – Dependência Administrativa Particular – Matrículas iniciais em educação básica, por nível de ensino – 1994 - 1998

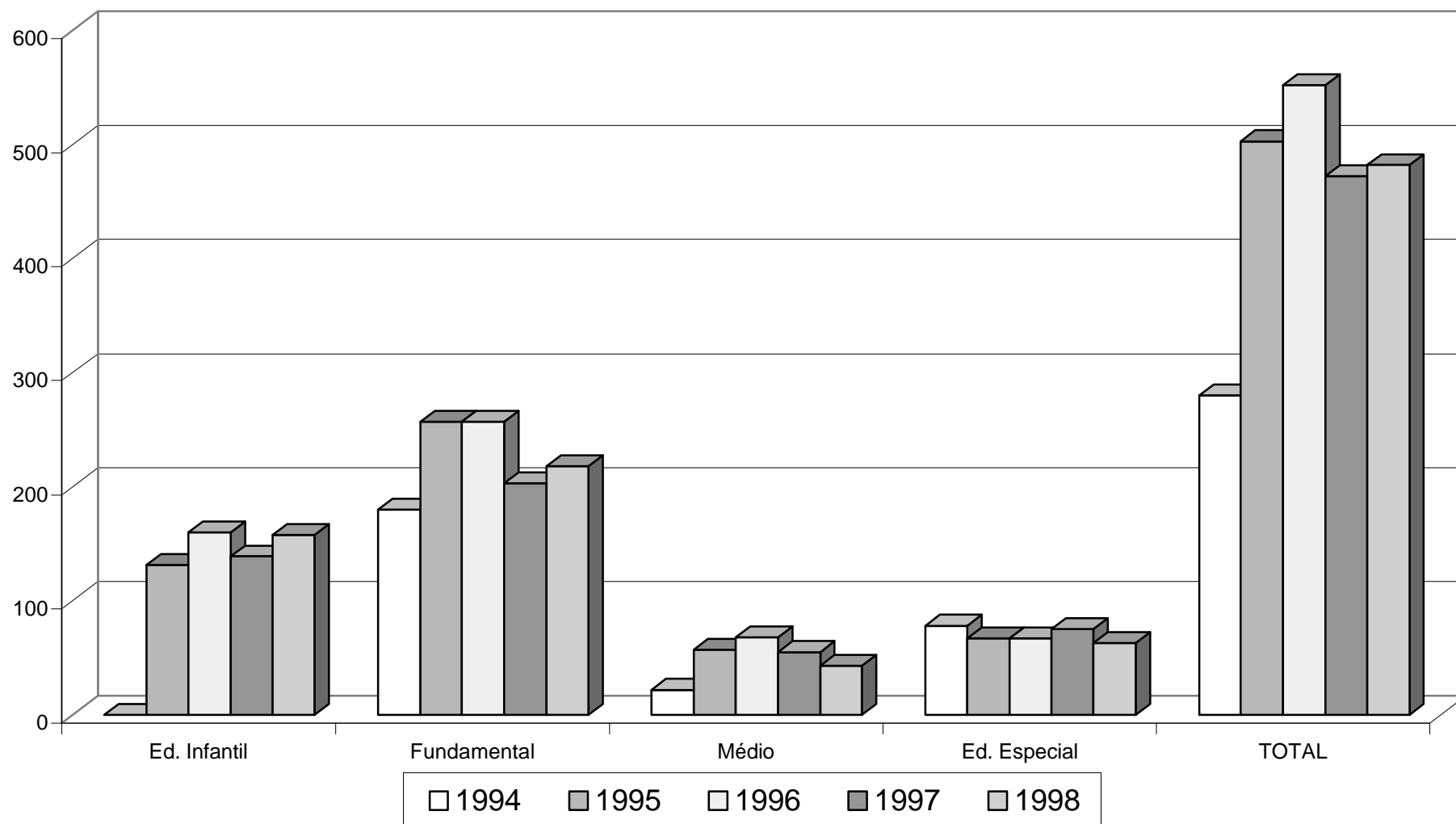
Nível de Ensino	1994		1995		1996		1997		1998	
	n.º	%	n.º	%	n.º	%	n.º	%	n.º	%
Ed. Infantil	-	0%	131	26%	160	29%	139	29%	158	33%
Creche	-	0%	43	8%	51	9%	44	9%	58	12%
Pré-Escola	-	0%	88	17%	111	20%	92	19%	100	21%
Fundamental	180	64%	257	50%	257	47%	203	43%	218	45%
1ª à 4ª	90	32%	127	25%	127	23%	110	23%	109	23%
5ª à 8ª	90	32%	130	25%	130	24%	93	20%	109	23%
Médio	22	8%	57	11%	68	12%	55	12%	43	9%
Ed. Especial	78	28%	67	13%	67	12%	75	16%	63	13%
TOTAL	280	100%	512	100%	552	100%	472	100%	482	100%

Fontes: Colégio Bandeirantes de Aguaí, Colégio Deltha, Esc. de Ed. Infantil Aquarela e SEE. CIE, ETIE (Ed. Especial).

No caso da educação especial, o atendimento é oferecido por uma unidade da APAE (Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais) e manteve-se em torno de um patamar pouco variável numericamente em todo o período.

Em suma, o exame da evolução das matrículas em educação básica em Aguaí destaca a expansão em torno de 13% da oferta educacional no período, a despeito da significativa redução do número de vagas estaduais, com queda marcante em 1997. A educação básica estadual presente nesse município repete o mesmo comportamento de regressão verificado em todo o Estado de São Paulo. Em contrapartida, a rede municipal foi a maior responsável pela expansão da oferta, crescendo a partir de 1996, mais acentuada em 1997.

Gráfico 15 - Aguai - Dependência Administrativa Particular
Matriculas iniciais em educação básica, por nível de ensino - 1994 - 1998



Quanto ao comportamento da educação básica a cargo da rede municipal, chamou a atenção a abrangência alcançada por esta rede, tanto no que diz respeito ao aumento do número de matrículas quanto ao feixe dos níveis de ensino atendido. Para esse aumento, contribui, principalmente o incremento de matrículas no ensino fundamental regular de 1ª à 4ª série. Esse incremento ocorreu sob um contexto municipalizante de efeito local, que combinou a iniciativa do governo municipal em dar início ao atendimento em rede própria em 1996 às medidas de municipalização decorrentes do programa de parceria com o governo estadual em 1997 e ao Fundef em 1998.

Por outro lado, ocorreram impactos negativos nesse contexto que se abateram sobre a educação infantil. No mesmo ano em que se iniciou o atendimento ao ensino fundamental regular, houve retração, seguida de estagnação, no número de matrículas daquele nível de ensino. O atendimento em creche, em especial, reduziu o número de matrículas em 1998, depois de funcionar vários anos em toda a sua capacidade. Esses sinais de involução na educação infantil, embora já estivessem presentes na instituição do contexto municipalizante e, portanto, antes da implantação do Fundef levam a crer que o seu mecanismo reforçou e consolidou tais impactos.

O ensino supletivo mantido unicamente pela prefeitura, a não ser por uma retração no número de matrículas em 1995, recuperada nos anos seguintes, não foi afetado pela prioridade ao ensino fundamental regular. Pelo contrário, mostrou a partir daquele ano uma significativa expansão da oferta. Isso refuta a hipótese de impacto negativo sobre o desempenho desse nível de ensino proveniente da implantação do Fundef, especificamente neste município.

Adequação dos órgãos administrativos e do magistério municipais na educação básica

Outro modo de detectar os impactos do Fundef na educação infantil e no ensino supletivo, sob o contexto municipalizante, encontra-se no exame da evolução da adequação dos órgãos administrativos do setor educacional e do magistério à evolução da educação básica.

Nesse campo, logo se sobressai a inadequação da estrutura da gestão administrativa da educação descompassado com a crescente responsabilidade do setor. Aí se apresenta um indicador das dificuldades que podem gerar impactos negativos não

só nos níveis de ensino mencionados, mas em todo o atendimento da rede municipal de ensino.

A estrutura organizacional da área educacional manteve, durante todo o período examinado, o mesmo formato criado por Lei Municipal de 1988: um Departamento Municipal de Educação ocupado por um Diretora, a qual acumula também a função de diretora da maior unidade escolar da prefeitura. Essa estrutura simples, adequada para conduzir os serviços nos moldes mantidos até 1995, tornou-se crescentemente deficitária diante da expansão da rede trazida basicamente pelas exigências específicas de implantação do ensino fundamental regular.

Na evolução do quadro do pessoal, particularmente o do magistério, nota-se outro descompasso. O alargamento do atendimento municipal no período, não foi acompanhado de modificações no *Estatuto do Magistério* instaurado em junho de 1991 (Lei n.º 1434). A composição do quadro do magistério municipal não previa o ensino fundamental regular nos seus campos de atuação respectivos. Para as categorias de professor I, professor II e professor III os campos de atuação eram a pré-escola, a educação infantil, o ensino fundamental supletivo e o ensino de 2º grau supletivo e técnico, respectivamente.

Em termos quantitativos, os dados extraídos das folhas de pagamento da prefeitura registraram crescimento no número de funcionários no quadro de pessoal da educação entre 1994 a 1998 (Tabela 31). Estável nos três primeiros anos, houve um crescimento nos dois últimos, mais evidenciado em 1998. Contudo, esse acréscimo foi registrado na categoria professor I apenas no último ano, devido a novas contratações requeridas pela ampliação do ensino fundamental regular. Nos dois anos anteriores, a implantação desse nível de ensino contou com professores habilitados do quadro já existente, mas em atuação em pré-escola e no ensino supletivo. Quanto ao quadro das funções não docentes, há que se ressaltar o seu crescimento proporcional ao do magistério, muito embora a estrutura organizacional, como vimos, tenha permanecido a mesma. Em dados relativos, mesmo diante de um crescimento de 45% no número de funcionários, no período, as funções docente e não docente permaneceram representando 64% e 36%, respectivamente, do quadro de pessoal da educação. O crescimento do número de funcionários ficou aquém da expansão das matrículas da rede municipal que chegou a 84% no mesmo período.

Tabela 31 – Aguaí – Função docente e não docente na educação básica da administração municipal, por nível de ensino – 1994 - 1998

Função	Nível de Ensino	1994	1995	1996	1997	1998
Docente	Subtotal	50	48	49	54	72
Professor I	Pré-escola	26	24	25	31	24
	EF (1ª a 4ª)	0	0	0	0	26
	Ed. Especial	1	1	1	1	3
	Suplência (1ª a 4ª)	4	5	5	5	0
Professor II	E. Médio	1	1	1	1	1
Professor III	E. Médio	18	17	17	17	10
	Supl. 5ª a 8ª	0	0	0	0	08
Não docentes ¹¹	Subtotal	28	31	31	35	41
	TOTAL	78	79	80	89	113

Fonte: Prefeitura Municipal de Aguaí. Departamento de Educação

Esse crescimento desigual entre as matrículas e o quadro de pessoal da rede municipal é também identificado na verificação da quantidade de matrículas por função docente e não docente (Tabela 32)¹². No cômputo geral, essa relação avançou de 18 matrículas por funcionário, em média, em 1994 para 29 em 1997, voltando a 25 em 1998. Na função docente essa relação evoluiu de 29 para 39, em média, e na função não docente, de 51 para 69. O maior número verificado em 1997 e em 1998 deve-se ao descompasso entre a contratação de pessoal e a crescente incorporação das novas matrículas no ensino fundamental regular. O que se nota nesse aspecto do pessoal, portanto, é uma progressiva sobrecarga das responsabilidades com o atendimento educacional sobre a capacidade existente na dependência administrativa municipal.

Tabela 32- Aguaí – Relação matrícula/docente e matrícula/não docente na educação básica da administração municipal – 1994 – 1998

Relação	1994	1995	1996	1997	1998
Matrícula / Docente	29	31	40	48	39
Matrícula / Não docente	51	48	64	74	69
Matrícula / Pessoal total	18	19	25	29	25

¹¹ As funções não docentes incluem: A. S. G. Babá, A. S. G. Gari, A. S. G. S. Cozinha Piloto, A. S. G. S. Saúde, A. S. G. C. Comunitário, Assessor I Ac. Hist., Assessor I CC Sta. Maria, Assessor I CCCN, Assessor I CCAER, Assessor I Div. A. S. D., Assessor I Secretaria, Aux. Serv. Gerais, Dir. Depto. Educação, Diretor de Escola, Enc. C. Comum., Escriturário, Lixeiro, Serviços Gerais e Vigia.

¹² Para tornar comparáveis as matrículas em ensino supletivo às em outros níveis em um mesmo período letivo, estimamos, como artifício, uma média anual entre os dois semestres.

É difícil alcançar mais detalhes na distinção dessa relação, pois algumas habilitações docentes permitem a atuação em mais de um nível de ensino. Em 1997, por exemplo, no início do processo de municipalização de matrículas em ensino fundamental regular, o município pôde contar com os professores habilitados que atuavam na educação infantil do quadro existente até a nova contratação no ano seguinte. Isso elevou a relação matrículas por docente naquele ano especificamente. Essa possibilidade de atuação é mais usual entre os níveis de ensino fundamental, médio (regular e supletivo), o que dificulta aquela distinção. Por conta disso, não se nota alteração na docência em ensino médio e ensino supletivo, em particular.

A inadequação da estrutura organizacional do departamento de educação, a permanência de um estatuto do magistério superado pela assunção de novas responsabilidades e o crescimento da proporção matrículas por docente são indicadores de impactos negativos trazidos pela municipalização do ensino fundamental regular. No que diz respeito ao impacto sobre a educação infantil, pode-se constatar que a estabilização de um mesmo número de professores habilitados, em torno de 24 ao longo do período, está associada à redução do número de matrículas em 1996 e sua posterior estagnação.

Despesas municipais com manutenção e desenvolvimento do ensino

As despesas com a manutenção e o desenvolvimento de ensino da rede municipal fornecem constatações complementares acerca da localização de impactos do Fundef.

A evolução dos gastos com ensino feitos pela prefeitura de Aguai na manutenção da sua rede segue uma trajetória de grande oscilação, mas mantém uma tendência crescente no período (Tabela 33)¹³. Assim, apesar da redução em 1996 e 1997, o montante anual do *total das despesas* registrou uma elevação substancial em 1998, ano da implementação do Fundef. O grau do esforço financeiro real do governo municipal pode ser acompanhado na evolução dos valores lançados na *aplicação com recursos próprios*. Esse campo de despesas é obtido pela subtração do valor dos convênios¹⁴ de cada ano do valor do *total das despesas*. A tendência seguida pela

¹³ Os valores para o ano de 1994 devem ser considerados com cautela, pois a mudança da moeda para o Real em meados desse ano, ao reduzir a inflação, implicou também em dificuldades na conversão da moeda para níveis de comparação aos outros anos, uma vez que distorcem os valores então realizados.

¹⁴ Os convênios referem-se a recursos financeiros provenientes de outras esferas de governo com destinação específica para o ensino como transporte e alimentação escolar e construção de escolas.

aplicação com recursos próprios foi ascendente no período, sobretudo em 1998, quando atingiu o maior patamar motivado pelo Fundef. A proporção do volume desses valores em relação à receita de impostos da prefeitura mede o *percentual aplicado* destinado ensino. Em todos os anos observados, a aplicação manteve-se acima dos 25% da receita de impostos obedecendo, portanto, o preceito constitucional sobre o financiamento da educação¹⁵. No último ano, esse indicador de gasto chegou a representar 44,5% da receita. Juntas, as despesas com educação infantil e com o ensino fundamental regular representaram 36% da receita de impostos (91% do *total das despesas*). E somente esse último programa, chegou a 31% (81% do *total das despesas*).

Tabela 33 – Aguaí – Despesas com manutenção do ensino na administração municipal, por programas e subprogramas – 1994 - 1998

Programas e Subprogramas	R\$ jul/98									
	1994		1995		1996		1997		1998	
	\$	%	\$	%	\$	%	\$	%	\$	%
Educação infantil	235.322	14%	310.501	13%	389.847	18%	450.356	23%	343.790	10%
Creche	50.951	3%	70.274	3%	85.486	4%	93.605	5%	25.119	1%
Pré-escola	184.371	11%	240.226	10%	304.360	14%	356.751	18%	318.671	10%
Ensino fundamental	1.179.540	71%	1.782.458	73%	1.447.240	68%	1.169.722	60%	2.688.898	81%
Errad. do analfabetismo	20.534	1%	36.877	2%	85.259	4%	86.754	4%	-	0%
Ensino regular	819.645	49%	1.459.311	60%	957.920	45%	800.306	41%	2.301.076	70%
Alimentação e nutrição	339.361	20%	286.270	12%	404.061	19%	282.661	15%	387.822	12%
Ensino médio	243.822	15%	219.700	9%	293.819	14%	314.705	16%	263.579	8%
Ensino supletivo	-	0%	108.949	4%	-	0%	-	0%	-	0%
Educação especial	1.377	0%	4.726	0%	1.256	0%	-	0%	7.580	0%
Total das despesas	1.660.061	100%	2.426.335	100%	2.132.162	100%	1.934.783	100%	3.303.847	100%
Aplicação c/ recursos próprios	1.325.489	-	1.732.665	-	1.934.615	-	1.809.231	-	3.083.946	-
Percentual aplicado	-	25,7%	-	25,8%	-	28,7%	-	25,9%	-	44,5%
Aplicação obrigatória – 25%	1.288.111	-	1.678.215	-	1.675.194	-	1.746.011	-	1.853.507	-

Fonte: Prefeitura Municipal de Aguaí. Departamento Financeiro. Balanços (anexo 07) de 1994, 1995, 1996, 1997 e 1998.

Notas: 1) Os valores em moeda corrente em cada ano foram convertidos para Reais de julho de 1998, conforme Indicadores DIESP, 1999.

2) O valor da *aplicação c/ recursos próprios* foi obtido pela subtração dos valores dos convênios e das eventuais compensações do *total das despesas*.

A evolução do montante das despesas no campo *aplicação obrigatória – 25%* manteve uma tendência sempre ascendente. Nesse campo, pode-se medir a real

¹⁵ A Constituição Federal de 1988 determina no Artigo 212 que os municípios devem aplicar 25%, no mínimo, de sua receita de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino e acrescenta no Artigo n.º 60 dos ADCT que, pelo menos, 50% desse mínimo devem voltar-se para a eliminação do analfabetismo e universalização do ensino fundamental. Este último percentual foi modificado

disponibilidade de recursos para o financiamento da educação a cargo da administração municipal. Merece destaque a comparação entre o valor da *aplicação obrigatória – 25%* e o da *aplicação com recursos próprios* em 1998. Segundo o registro contábil, o governo municipal aplicou 60% de recursos além do que calculava o preceito constitucional de vinculação da receita de impostos (R\$ 1.855 mil e R\$ 3.083 mil, respectivamente). Não dispomos de informações para compreender esse alto investimento. Essa atitude pode ter sido motivada por um excesso de cuidado dos administradores no cumprimento da legislação em vigor naquele ano.

Pode-se dizer que o elevado patamar de despesas no primeiro ano de vigência do Fundef traduz o esforço do município em fazer cumprir a determinação legal.

Em cada ano do período, o maior volume dos gastos foi realizado com a manutenção do ensino fundamental, muito embora até praticamente 1996 não houvessem matrículas nesse nível de ensino que justificassem o lançamento de tal volume de despesas. Na sua composição, nesses anos, são registrados gastos com a construção de escola e, principalmente, com pessoal. Como não dispomos de informações pormenorizadas, a suposição é que, nesse caso, o registro contábil, para cumprir a norma constitucional da realização de pelo menos 50% das receitas municipais vinculadas à manutenção do ensino fundamental, lançava despesas efetuadas em outros níveis de ensino. Se for assim, esse comportamento caracteriza desvio de função na determinação constitucional vigente quanto à realização dos gastos. Além do mais, até 1997, para consolidar o gasto mínimo legal obrigatório, entre as funções e programas eram lançados os gastos com *alimentação e nutrição* e com a manutenção do *ensino médio*, itens que o preceito constitucional federal não permitia serem realizados com o gasto mínimo, mas de uso generalizado entre os municípios e corroborado pelos Tribunais de Contas.

De modo generalizado entre os municípios brasileiros, essa lacuna na observância da efetiva realização dos gastos vinha (e vem) permitindo a má aplicação e uso do dinheiro para a educação, além dos desvios de toda a espécie não fiscalizados pelos órgãos públicos competentes. De qualquer forma, a partir de 1997, as modificações implementadas pela legislação decorrente da Emenda Constitucional 14 junto com o Fundef vieram alterar essa situação.

Tal é o alcance dessa modificação legal que, no caso da prefeitura de Aguai, ocorre uma alteração significativa no montante dos recursos contabilizados em 1998, seja no *total das despesas*, na despesas com o *ensino fundamental* e nos programas considerados dentro do mínimo obrigatório. De 1994 a 1997, por exemplo, a soma das despesas nos programas e subprogramas mencionados compunham a *aplicação obrigatória – 25%*. O programa *ensino médio* e o subprograma *alimentação e nutrição* chegaram a consumir juntos perto de 35% dos recursos financeiros destinados à manutenção do ensino. A nova legislação obrigou a retirada desses itens de despesas da composição da *aplicação obrigatória – 25%*.

Nesse quadro em que ressalta a grande elevação nas despesas com o ensino fundamental no subprograma ensino regular em 1998, ocorrem em contrapartida impactos nas despesas registradas em educação infantil. Nessa última, tanto na modalidade creche quanto na pré-escolar houve redução nos gastos. Em creche, a contenção foi tão intensa que a posicionou muito abaixo do valor dispendido em 1994, após uma sequência de crescimento em que o volume dos dispêndios quase dobrou. Em 1998, contudo, os gastos em creche foram 78% menores que os realizados em 1997. Na pré-escola, a retração foi apenas em relação ao patamar do ano anterior, haja vista que manteve-se acima dos valores realizados anualmente de 1994 a 1996.

A retração no total dos gastos com educação infantil consolida um impacto negativo imediato da prioridade destinada ao ensino fundamental e encontra reflexo, como salientado acima, no comportamento das matrículas e na gestão municipal do ensino. A maior retração de gastos em creche contribuiu para a redução de matrículas nessa modalidade nesse ano. No ensino pré-escolar, a contenção dos gastos se reflete na estabilização do número de matrículas no final do período.

Quanto ao ensino supletivo municipal, os dados contábeis não permitem estabelecer qualquer relação com o desempenho das matrículas. A forma do registro contábil dilui as suas despesas dentro do ensino fundamental. É possível que, por se tratar de uma categoria do ensino correspondente ao ensino fundamental regular, diferente pelo tamanho do semestre letivo e pela faixa etária a que se destina, tenha se favorecido do clima municipalizante e pela prioridade dedicado a esse nível de ensino.

No que diz respeito à movimentação financeira do Fundef, o governo municipal, apesar do esforço de absorção de matrículas no ensino fundamental regular, teve receita

retida. Proporcionalmente, essa retenção chegou a 10% do valor da *aplicação obrigatória* – 25% (Tabela 34). Se tal incorporação de matrículas e correspondente retomada de receita não ocorresse, a retenção permaneceria com cerca de 45% do dinheiro destinado ao ensino .

A iniciativa da gestão municipal de municipalização do ensino fundamental regular sem as correspondentes adequações da estrutura do órgão administrativo, da carreira do magistério e do quadro de pessoal revela uma ênfase estritamente econômica na condução do processo. Ou seja, a preocupação com a recuperação dos recursos retidos pelo Fundef se sobressai, pelo menos no primeiro ano de funcionamento do Fundef, à preocupação pedagógica e educacional. É provável que esta orientação econômica esteja ocorrendo em muitos outros municípios paulistas que aderiram à municipalização, agravada pela possibilidade de alguns deles até mesmo elevarem a sua receita por meio desse mecanismo.

Tabela 34 - Aguaí - Movimentação financeira do Fundef - 1998

R\$ jul/98	
Discriminação	Valor
Contribuição	829.549
Retorno	644.529
Retenção	185.020

Fonte: Prefeitura Municipal de Aguaí. Balanço de 1998

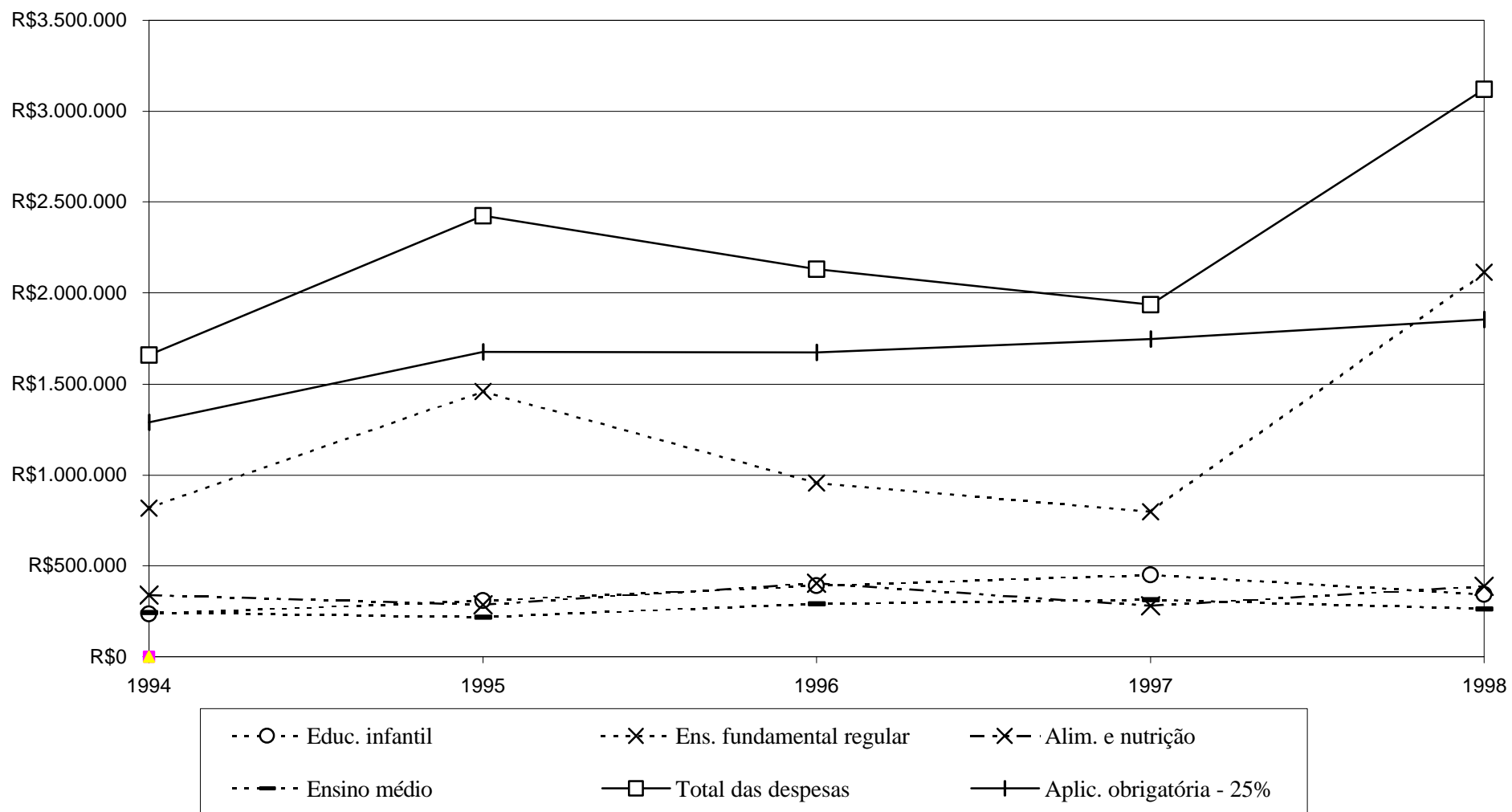
Tabela 35 - Aguaí - Impacto financeiro do Fundef nas despesas da administração municipal com o ensino - 1998

R\$ jul/98	
Discriminação	Valor
Despesas no ensino fundamental regular	2.301.076
Total das despesas	3.303.847
Retenção no Fundef	185.020
Aplicação líquida no ens. fundamental regular	2.116.056
Aplicação líquida no município	3.118.827

Fonte: Prefeitura Municipal de Aguaí. Balanço de 1998

Nota: 1) No cálculo da *aplicação líquida no ensino fundamental* e da *aplicação líquida no município* foi descontado o valor depositado no Fundef.

Gráfico 16 - Aguaí - Despesas com manutenção do ensino na administração municipal, por programas e subprogramas - 1994 - 1998



O impacto financeiro do Fundef nas contas do governo municipal foi contabilmente registrado no montante das despesas lançado no *ensino fundamental regular* e no *total das despesas*. Mas a subtração do valor retido em cada um desses itens, ao reduzir o montante efetivamente aplicado na manutenção da rede municipal de ensino, também dá a medida financeira líquida do dispêndio municipal (Tabela 35).

No Gráfico 16, pode-se acompanhar a evolução dos principais itens de despesas realizadas na manutenção do ensino da administração municipal¹⁶. Fica evidente a importância dedicada ao *ensino fundamental* na condução das despesas totais, cujo gasto total chegou a ultrapassar a *aplicação obrigatória – 25%* em 1998.

Os outros programas e subprogramas não tiveram o mesmo desempenho do *ensino fundamental*. A tendência ascendente que vinham apresentando foi revertida em 1996 e 1997, anos da maior preocupação com a municipalização.

O exame das despesas com a manutenção do ensino pelo gasto por aluno/ano¹⁷ mostra, de modo geral, uma redução nas despesas por aluno (Tabela 36). Isto é evidenciado na evolução do gasto por aluno calculado a partir da *aplicação obrigatória – 25%*. O valor de 1998 cai quase à metade do alcançado em 1995. Segundo este item, o gasto mínimo obrigatório realizado pela prefeitura do município de Aguai na manutenção dos alunos da sua rede chega, em média, perto de R\$ 658 ao ano. Esse é praticamente o mesmo valor médio por aluno do ensino fundamental regular (R\$ 657) calculado pelo Fundef estadual e que, por sinal, envolve apenas uma parcela dos impostos, ainda que seja a mais importante. Em outras palavras, a quantidade de alunos que freqüentam a rede municipal, sem distinção de nível de ensino, faz com que o gasto médio fique proporcionalmente abaixo do indicador de gasto por aluno determinado pelo Fundef. Pela *aplicação obrigatória – 25%*, o valor por aluno deveria ser mais elevado, na medida que, no seu cálculo, soma a parcela de impostos à disposição da prefeitura que não são envolvidos pelo Fundef. O crescimento do número de matrículas no ensino supletivo e, principalmente, a municipalização do ensino fundamental regular, mais veloz que a disponibilidade de recursos, foram os fatores de redução do valor dispendido por aluno ao ano.

¹⁶ No gráfico, os valores considerados para o ano de 1998 descontam o montante retido no Fundef.

¹⁷ O gasto por aluno/ano é calculado pela simples divisão das despesas contabilizadas nos programas e subprogramas pelo número de matrículas correspondentes em cada ano.

O exame do gasto por aluno pelo *total das despesas* revela uma situação um pouco distinta. Nesse item, encontram-se agregados os valores dos convênios com as outras esferas de governo mais o acréscimo de recursos financeiros aplicados pela prefeitura, que situam o *total das despesas* acima da *aplicação obrigatória*. A oscilação no valor não esconde a tendência à redução do gasto médio por aluno a partir de 1996, quando cresce a prioridade à municipalização. O valor alcançado em 1998 (R\$ 1.108) dissimula essa tendência, pois incorpora o grande esforço financeiro da prefeitura feito com recursos financeiros além do usual, muito acima do percentual mínimo de aplicação, situação que não deve se sustentar nos próximos anos. A não ser que a prefeitura mantenha tal esforço financeiro ou que incorpore um grande número de matrículas do ensino fundamental regular, o valor do gasto aluno deverá se reduzir neste item.

Tabela 36 - Aguaí - Gasto por aluno/ano na administração municipal, por programas e subprogramas - 1994 – 1998

Programa e Subprograma	R\$ jul/98				
	1994 \$	1995 \$	1996 \$	1997 \$	1998 \$
Educação infantil	313	345	456	539	406
Creche	425	586	712	780	264
Educação pré-escolar	292	308	414	499	424
Ensino fundamental	3.023	6.112	2.070	860	1.557
Ensino regular	-	-	2.437	817	1.983
Alimentação e nutrição	238	192	205	108	138
Ensino médio	917	832	814	1.067	762
Educação especial	115	473	84	-	505
Total das despesas	1.164	1.629	1.081	742	1.108
Aplicação obrigatória - 25%	903	1.127	850	670	658

Nota: 1) No cálculo do gasto por aluno/ano do ensino fundamental foram consideradas as matrículas no *ensino supletivo* e as despesas em *erradicação do analfabetismo*.

2) No cálculo dos valores do gasto por aluno do *ensino fundamental*, *ensino regular* e *total das despesas* para o ano de 1998 foi subtraído o montante retido no Fundef.

Nos itens individuais de gasto por aluno/ano, destaca-se sobremaneira o do *ensino fundamental* pela grande oscilação dos valores. Nesse caso, devem-se considerar duas situações. Até 1995, somente as matrículas no ensino fundamental supletivo serviam de base para seu cálculo, pois não havia nenhuma no ensino regular. A duplicação do valor por aluno nesse item em 1995 se deve ao elevado crescimento da receita disponível ao lado de uma ligeira redução do número das matrículas da

modalidade considerada. A partir de 1996, tem início a incorporação de matrículas no ensino fundamental regular, intensificada pela municipalização nos anos seguintes, o que faz com que o valor por aluno oscile bastante. Isso é notado também na evolução dos valores do subprograma *ensino regular*, não existente nos dois primeiros anos, bastante elevado em 1996 (R\$ 2.437) devido ao pequeno número de matrículas, reduzido a um terço em 1997 (R\$ 817) com a municipalização e novamente sobrevalorizado em 1998 (R\$ 1.983). Nesse caso, o já assinalado grande esforço financeiro da prefeitura além do usual, da mesma forma que no *total das despesas*, acaba por superestimar o patamar de gastos adequado à nova situação trazida pelo Fundef. Como visto, a manutenção do ensino chegou a ocupar quase 45% da receita de impostos em 1998. Essa situação se redefinirá nos anos seguintes, possivelmente na direção da redução das despesas.

Entre os outros programas, destaca-se o gasto por aluno/ano realizado no ensino médio, cujo menor patamar ocorreu justamente no ano da implementação do Fundef. Nesse ano, houve tanto uma elevação no número de matrículas como uma redução no volume das despesas. A redução do gasto por aluno/ano nesse nível de ensino reflete a nova situação das finanças da administração municipal nesse setor.

A evolução do valor do gasto por aluno/ano na educação infantil da rede municipal também reflete os efeitos do Fundef. A tendência ascendente verificada até 1997 é revertida significativamente em 1998. O impacto mais forte afetou o gasto por aluno referente a creche. O valor de 1998 ficou 66% abaixo do realizado em 1997. Acima foi assinalada também a redução do número de matrículas, apesar de não ter ocorrido em tal proporção da queda dos gastos. O gasto por aluno na pré-escola também apresentou redução, mas não tão intensa quanto na creche.

No item *alimentação e nutrição*, a evolução do gasto por aluno mostra uma oscilação dos valores unitários com tendência à redução. Deve-se observar que esse item das despesas, além dos alunos da rede municipal, também é estendido ao atendimento da rede estadual e alguns outros serviços sociais a cargo da prefeitura. Esse tipo de apoio ao atendimento escolar estadual não se restringe apenas a esse item. Seria necessário um estudo mais detido para ser bem estimado e, assim, dar a real dimensão do financiamento público da educação no município.

Conclusão

A expansão do atendimento educacional em Aguaí contou preponderantemente com o crescimento da rede municipal. Tal crescimento do atendimento municipal, além da própria expansão observada, absorveu a retração do atendimento oferecido pela rede estadual. Esse movimento foi complementar na medida em que conteve a municipalização de parcela das matrículas de 1ª a 4ª série do ensino fundamental regular estadual a partir de 1996, intensificada nos anos seguintes. Esse período caracterizou o contexto municipalizante local.

Porém, o contexto municipalizante - como um todo, e do Fundef, em particular -, no município de Aguaí trouxe seus primeiros e imediatos impactos negativos mais perceptíveis na educação infantil. A retração das matrículas na modalidade creche e estagnação na expansão do ensino pré-escolar são os indicadores mais evidentes disso. A redução das despesas nessas modalidades em 1998 reforça esse fato. O ensino médio oferecido pela administração municipal não foi afetado com a mesma intensidade, pois não perdeu recursos ou matrículas na mesma proporção da educação infantil. Afora o ensino fundamental, isso revela que o ensino médio - cuja prioridade constitucional, reafirmada pela legislação promulgada recentemente, foi delegada à esfera estadual -, mereceu, ao menos em 1998, mais atenção da prefeitura de Aguaí que a própria educação infantil. Isso fica mais evidente se for considerado que o atendimento no ensino médio pelos municípios, conforme a LDB (Lei de Diretrizes e Bases) só pode ser realizado com recursos acima do percentual mínimo vinculado constitucionalmente.

O outro fator de efeito negativo não é proveniente diretamente do Fundef mas se manifestará ao longo do tempo e, se não for enfrentado, alcançará todo o atendimento municipal. Trata-se da permanência de uma estrutura organizacional na gestão educacional municipal deficitária e inadequada para atender às novas e crescentes exigências de tamanha rede de ensino. Atividades como planejamento, elaboração e desenvolvimento da política educacional local, que se desdobram na qualidade do ensino, ficam comprometidas sob essa situação. No mesmo compasso de estagnação, estão a carreira do magistério - que não dispunha ainda (até 1998) de um Estatuto atualizado com as suas novas responsabilidades -, e o quadro de funcionários na educação, cuja quantidade não é adequada ao alargamento do atendimento educacional dos últimos anos.

A municipalização do ensino foi realizada sem a atenção à capacitação necessária do município, o que revela uma dupla face do descaso com as condições mínimas de realização do ensino. Houve descaso, principalmente do governo estadual, em não avaliar as reais condições do governo municipal em assumir e desenvolver, com um mínimo de qualidade, o ensino fundamental regular. A prefeitura, por sua vez, não se adequou às responsabilidades da municipalização. As conseqüências indesejáveis advindas desse processo podem se estender por toda a rede de ensino municipal.

3.3 Município de **Descalvado**

Caracterização do município

O município de Descalvado faz parte da região administrativa de São Carlos. Em 1996, contava com uma população de 27.020 habitantes, 82% no meio urbano e os outros 18% na zona rural (IBGE, 1997). A nomenclatura populacional utilizada neste estudo o caracteriza como município médio.

Uma conjugação de indicadores daquele mesmo ano fez com que o município de Descalvado fosse incluído na amostra¹. Segundo o banco de dados estatísticos educacionais disponível na Secretaria do Estado da Educação, o município havia alcançado uma substancial taxa de cobertura no atendimento em educação infantil na modalidade da pré-escola, cerca de 80% da faixa etária de 4 a 6 anos residente no município. Destacava-se também a cobertura alcançada pela rede municipal no nível de ensino fundamental regular compreendendo quase 46% de toda a oferta pública (soma das matrículas das redes municipal e estadual). Esse número devia-se, em particular, a Descalvado ter iniciado, junto ao governo estadual, o Programa de Ação de Parceria Estado-Município de municipalização de matrículas do ensino fundamental regular estadual. Quanto ao critério financeiro, a simulação do Fundef indicava que a retenção comprometeria em torno de 53% de receita de impostos do município normalmente destinada ao ensino. Em contrapartida, a proporção assumida pelo atendimento de matrículas em ensino fundamental regular municipalizadas possibilitaria ao município receber o repasse imediato de receita provinda do fundo estadual, pouco superior ao valor retido.

Evolução geral das matrículas em educação básica no município

O comportamento da soma geral das matrículas em educação básica em Descalvado foi de paulatina expansão da oferta, acumulando 11% de crescimento entre 1994 e 1998 (Tabela 37). De pouco mais de 7.600 matrículas em 1994, o conjunto do

¹ Na análise exploratória que classificou o município na amostra, apresentou-se um alto índice de cobertura em ensino supletivo ofertado pela Prefeitura em 1996. Posteriormente, constatou-se tratar-se de matrículas

atendimento oferecido pela dependências administrativas em Descalvado passou a acolher quase 8.500 matrículas em 1998.

Tabela 37 – Descalvado – Matrículas iniciais em educação básica, por dependência administrativa -1994 - 1998

Dep.	1994		1995		1996		1997		1998		Variação % 1998/1994
	n.º	%	n.º	%	n.º	%	n.º	%	n.º	%	
Estadual	5.482	72%	5.500	71%	3.541	45%	3.867	47%	4.090	48%	-25%
Municipal	1.058	14%	1.199	15%	3.127	40%	3.334	40%	3.189	38%	201%
Particular	1.096	14%	1.072	14%	1.154	15%	1.109	13%	1.195	14%	9%
Total	7.636	100%	7.771	100%	7.822	100%	8.310	100%	8.474	100%	11%

Fonte: SEE, ETIE, CIE

A dependência administrativa municipal teve presença marcante nesse desempenho. Somente ela expandiu seu número de matrículas em 201%, multiplicando em quase três vezes o número de 1994. Participando com apenas 14% no total das matrículas nesse ano, ao final do período saltou para aproximadamente 38% do total. Esse acréscimo, ocorrido principalmente em 1996, correlaciona-se à diminuição de matrículas no mesmo nível de ensino mantido pela rede estadual.

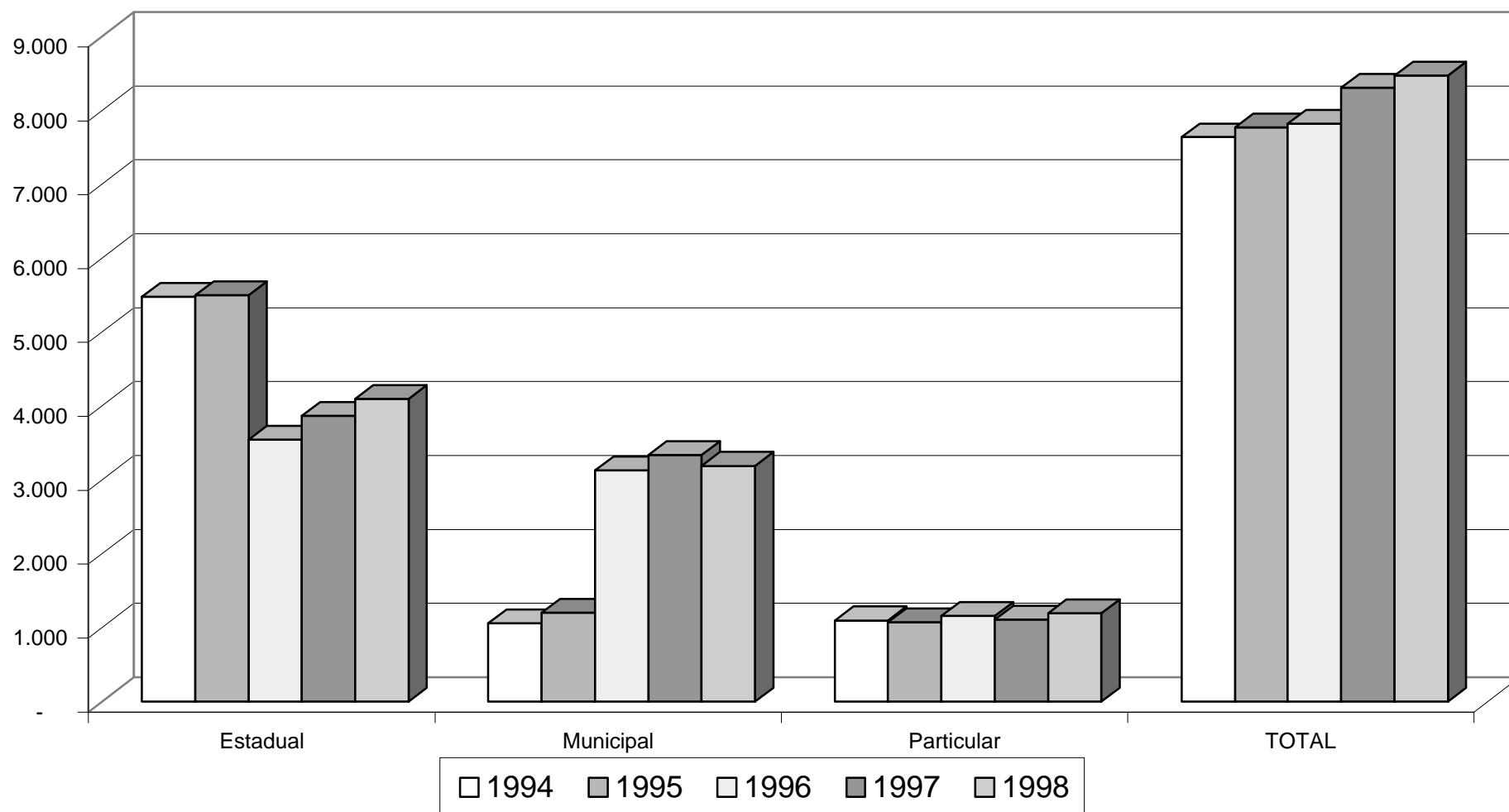
Foi positivo também, ainda que pouco expressivo, o comportamento da dependência administrativa particular ao expandir seu atendimento em cerca de 9%, mas em ritmo pouco menor que o verificado nas matrículas totais. Por conta disso, manteve em torno de 14% da oferta educacional no município no período.

Na contramão do desempenho dessas duas dependências caminhou a rede estadual. A diminuição no número de matrículas mantidas pela dependência estadual ocorre efetivamente em 1996, quase na mesma proporção do crescimento da rede municipal. Entretanto, já a partir do ano seguinte, a dependência estadual retoma o crescimento. Não obstante, o seu desempenho no período acusou uma involução de 25%. Em termos relativos, a oferta estadual de matrículas detinha ainda a maior responsabilidade do atendimento de ensino no município em 1998, com 48% das pertencentes ao atendimento estadual, registradas pelo no banco de dados consultado como sendo da

matrículas contra 72% alcançados em 1994.

Chama a atenção nesse contexto, portanto, o movimento de convergência que as dependências administrativas estadual e municipal realizaram na oferta de ensino em 1996. Nesse ano, teve início o processo de municipalização do ensino fundamental sob os auspícios do programa de parceria entre a prefeitura e o governo estadual (Gráfico 17).

Gráfico 17 - Descalvado
Matrículas iniciais em educação básica, por dependência administrativa
1994 - 1998



Cabe assinalar que, no caso de Descalvado, esse processo de transferência de matrículas teve seu momento de maior incidência no início do contexto municipalizante, portanto, ocorreu anos antes e independente da implantação efetiva do Fundef.

Evolução das matrículas estaduais em educação básica

Como assinalado acima, a redução das matrículas da dependência administrativa estadual é resultado, principalmente, do processo de municipalização do ensino fundamental regular iniciado em 1996. De qualquer forma, nos dois anos posteriores, há uma retomada no crescimento do número das vagas ofertadas, apesar de permanecer aquém da faixa alcançada no início do período (Tabela 38 e Gráfico 18).

Tabela 38 - Descalvado - Dependência Administrativa Estadual - Matrículas iniciais em educação básica, por nível de ensino - 1994 - 1998

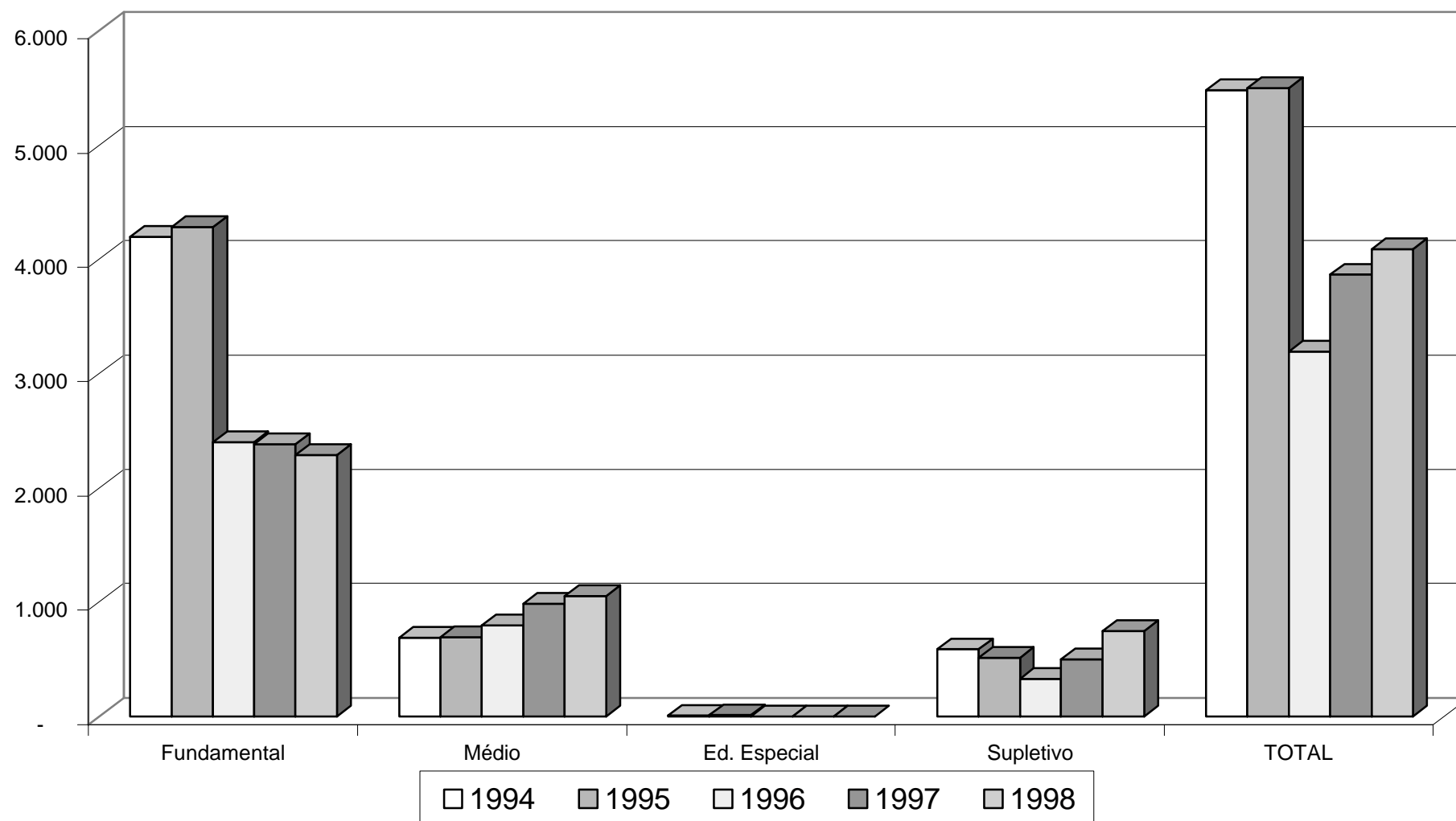
Nível de Ensino	1994		1995		1996		1997		1998	
	n.º	%	n.º	%	n.º	%	n.º	%	n.º	%
Fundamental	4.197	77%	4.281	78%	2.399	68%	2.381	62%	2.289	56%
1ª à 4ª	*	*	2.384	43%	389	11%	429	11%	340	8%
5ª à 8ª	*	*	1.897	35%	2.010	57%	1.952	51%	1.949	48%
Médio	688	12%	692	12%	798	23%	984	25%	1.052	26%
Ed. Especial	9	0%	13	0%	15	0%	-	0%	-	0%
Supletivo	588	11%	514	9%	329	9%	502	13%	749	18%
Supl. E. Fund.	424	8%	387	7%	218	6%	373	10%	473	12%
Supl. E. Médio	164	3%	127	2%	111	3%	129	3%	276	7%
TOTAL	5.482	100%	5.500	100%	3.541	100%	3.867	100%	4.090	100%

Fonte: SEE. ETIE. CIE

* informação não disponível

A redução de matrículas no ensino fundamental regular envolveu, mais especificamente, as quatro primeiras séries. A maior parte das quais, aproximadamente 2.000 vagas, foram transferidas para a responsabilidade da prefeitura. O número remanescente, somado às matrículas das quatro séries posteriores, nos anos finais, dá continuidade a uma leve tendência de declínio. Ainda assim, o ensino fundamental regular, com maior proporção do segmento da 5ª à 8ª série, permaneceu o mais representativo, ocupando 56% do atendimento.

Gráfico 18 - Descalvado - Dependência Administrativa Estadual
Matrículas iniciais em educação básica, por nível de ensino - 1994 - 1998



Na maior parte do período, a tendência do ensino supletivo, seguida pelas suas duas modalidades, contribuiu para o declínio das matrículas da rede estadual, sentido revertido somente em 1998. Nesse meio, é preciso lembrar que as informações estatísticas são pouco confiáveis e as de 1996 referem-se ao segundo semestre letivo e, portanto, subestimam os números. Assim, a própria queda no número das matrículas totais desse ano estaria exagerada, o que, mesmo corrigida, não alteraria a recuperação iniciada. Esse desempenho do ensino supletivo reproduz no âmbito local o comportamento observado no conjunto da rede estadual em todo Estado.

Com desempenho claramente diferenciado do seguido pelos níveis de ensino acima, o ensino médio regular demarcou tendência crescente no período. Foi mais significativa em 1997, quando acrescentou 200 matrículas, ou seja, em uma expansão em torno de 53% em todo o período, 23% ocorreram apenas naquele ano. Do primeiro ao último ano do período, o ensino médio elevou a sua representatividade de 12% para 26% na oferta estadual no município, com o que colaborou a regressão do ensino fundamental regular. Esse desempenho local confirma a tendência, notada ao longo deste relatório, do ritmo cada vez mais ascendente na demanda por esse nível de ensino no conjunto da rede estadual.

Assinale-se ainda que, a partir de 1997, a rede estadual deixou de oferecer as poucas matrículas da educação especial que, no mesmo ano, passaram a integrar o início do atendimento municipal.

Evolução das matrículas municipais em educação básica

O melhor desempenho do atendimento da dependência administrativa municipal, a partir de (e sobretudo em) 1996, decorre da municipalização de matrículas do ensino fundamental regular na esteira da parceria com o governo estadual. Em Descalvado, esse foi o momento mais forte do contexto municipalizante. De modo geral, o crescimento verificado representou uma volumosa elevação de 201% sobre o número de 1994 (Tabela 39 e Gráfico 19).

O atendimento ao ensino fundamental, no entanto, assumiu somente matrículas na modalidade regular restrita ao segmento da 1ª à 4ª série. Isso ocorreu de tal forma que, já no seu primeiro ano, superava o número da educação infantil. Porém, nos anos seguintes, reduz em quase 300 o número inicial de matrículas. É interessante atentar

para esse movimento em particular, que, quanto à redução, segue o mesmo sentido na rede estadual.

Tabela 39- Descalvado - Dependência Administrativa Municipal - Matrículas iniciais em educação básica, por nível de ensino - 1994 - 1998

Nível de Ensino	1994		1995		1996		1997		1998	
	n.º	%	n.º	%	n.º	%	n.º	%	n.º	%
Ed. Infantil	*	*	*	*	*	*	1.469	44%	1.453	46%
Creche	*	*	*	*	*	*	405	12%	309	10%
Pré-Escola	1.058	100%	1.199	100%	1.114	36%	1.064	32%	1.144	36%
Fundamental	0	0%	0	0%	2.013	64%	1.857	56%	1.721	54%
1ª à 4ª	0	0%	0	0%	2.013	64%	1.857	56%	1.721	54%
Ed. Especial	0	0%	0	0%	0	0%	8	0%	15	0%
TOTAL	1.058	100%	1.199	100%	3.127	100%	3.334	100%	3.189	100%

Fontes: PMD. Secretaria de Educação, Cultura, Esportes e Turismo: educação infantil em 1998.
SEE. ETIE. CIE: demais níveis de ensino.

* informação não disponível

Como ocorrido com o segmento do ensino fundamental regular também tem início, em 1996, o atendimento em educação especial, extinto na oferta da rede estadual.

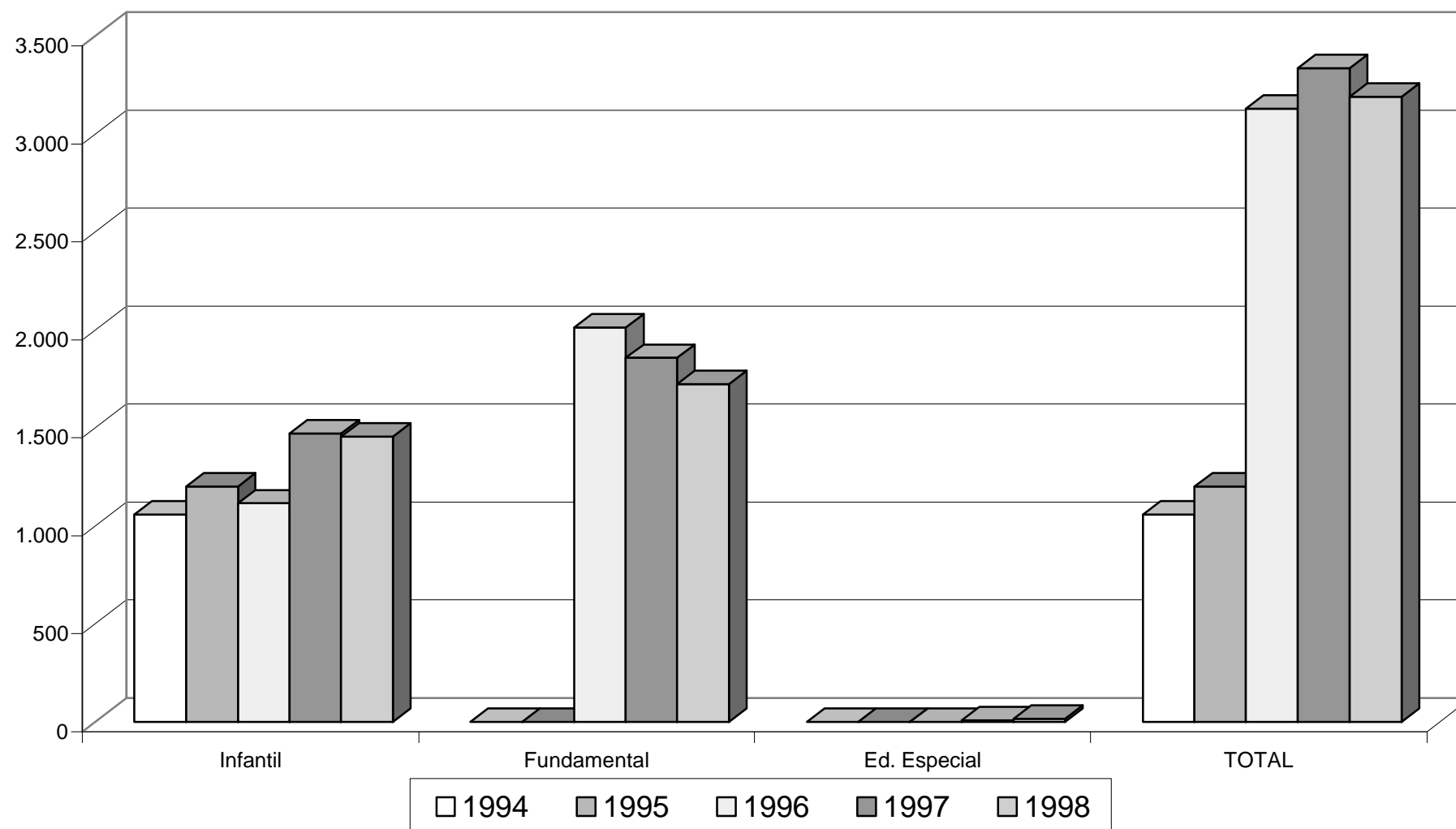
O esforço dedicado ao ensino fundamental regular municipal², conduzido pelo contexto municipalizante, teve seus efeitos na educação infantil. Pelo menos é o que indica a evolução do número das matrículas nas duas modalidades desse nível de ensino. Em creche, por exemplo, embora não haja informação disponível de matrículas

² Embora não seja possível fazê-lo aqui, seria importante dimensionar quais condições possibilitaram a realização deste esforço para termos alguns indicadores da real capacidade dos municípios em expandir o atendimento educacional. Em apenas um ano, no caso de Descalvado, a rede municipal, que vinha mantendo somente a educação infantil, absorveu cerca de 2.200 matrículas, mais que o dobro da sua capacidade anterior.

para os primeiros três anos³, a redução de quase 100 vagas em 1998 em relação a 1997 é um forte indício de um dos impactos negativos trazidos, nesse momento, especificamente pelo Fundef, mas que já vinha no bojo do contexto instaurado pelo programa de parceria mencionado acima.

³ Entre 1994 e 1996, a manutenção de creches esteve sob a responsabilidade da Secretaria de Saúde e Promoção Social do município.

Gráfico 19 - Descalvado - Dependência Administrativa Municipal
Matriculas iniciais em educação básica, por nível de ensino - 1994 - 1998



Na educação pré-escolar, por seu lado, nota-se um comportamento oscilante que impede a expressão de uma tendência clara. Saliente-se que, até 1995, na falta de dados sobre creche, a pré-escola era o único atendimento educacional registrado nas estatísticas educacionais da rede municipal. Esse atendimento, no entanto, foi superado em importância relativa já na imediata instauração do ensino fundamental regular (36% e 64%, respectivamente).

A oscilação notada pode também ser considerada como um dos impactos negativos do contexto municipalizante. Ou seja, admitindo-se que a elevação do número de matrículas em pré-escola ocorrida em 1995 seguia uma tendência histórica anterior de expansão do atendimento em Descalvado, os números dos anos posteriores, apesar do leve aumento em 1998, sugerem uma estagnação naquela tendência.

Evolução das matrículas particulares em educação básica

Apesar do desempenho da soma total das matrículas configurar uma hesitante tendência de expansão, a evolução dos níveis de ensino mantidos pela dependência administrativa particular mostra pouca variação no atendimento (Tabela 40 e Gráfico 20). De qualquer forma, a rede particular alcançou 9% de expansão.

Tabela 40 - Descalvado - Dependência Administrativa Particular - Matrícula inicial em educação básica, por nível de ensino - 1994 – 1998

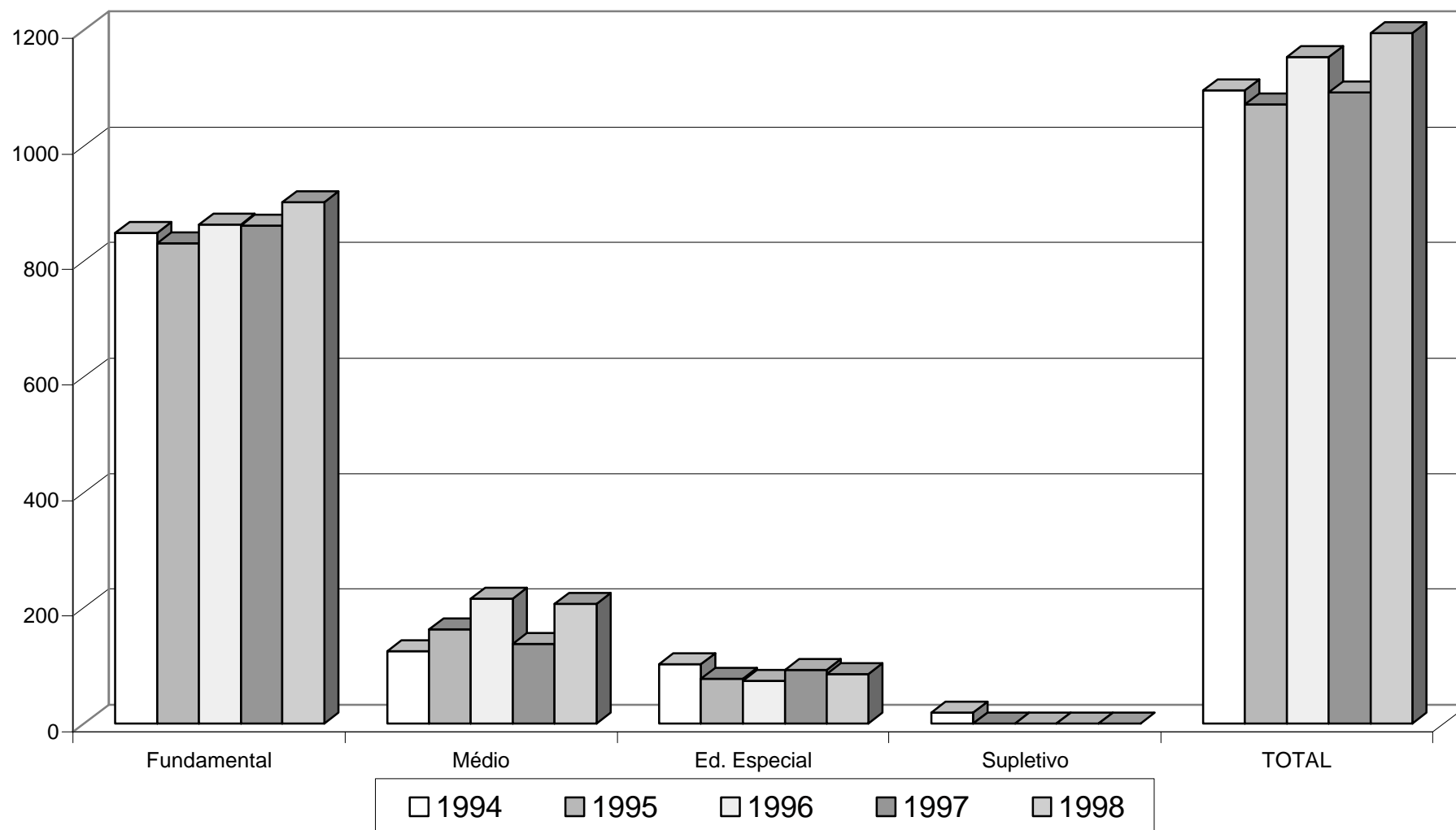
Nível de Ensino	1994		1995		1996		1997		1998	
	n.º	%	n.º	%	n.º	%	n.º	%	n.º	%
Fundamental	849	78%	831	78%	864	75%	862	79%	902	75%
1ª à 4ª	469	43%	448	42%	440	38%	438	40%	444	37%
5ª A 8ª	380	35%	383	36%	424	37%	424	39%	458	38%
Médio	125	11%	163	15%	216	19%	138	13%	207	17%
Ed. Especial	103	9%	78	7%	74	6%	93	9%	86	7%
Supletivo	19	2%	0	0%	0	0%	0	0%	-	0%
Supletivo Médio	19	2%	0	0%	0	0%	0	0%	-	0%
TOTAL	1.096	100%	1.072	100%	1.154	100%	1.093	100%	1.195	100%

Fonte: SEE. ETIE. CIE

*Informação não disponível.

O mais importante em todo o período permanece sendo o ensino fundamental regular, mantendo 75% das matrículas com certo equilíbrio nos dois segmentos. Em 1998, a propósito, chegou a ultrapassar a marca das 900 vagas.

Gráfico 20 - Descalvado - Dependência Administrativa Particular
Matrículas iniciais em educação básica, por nível de ensino - 1994 - 1998



O ensino médio regular, que apresentou bastante oscilação, não configurou uma tendência segura. Cresceu em 1995 e 1996, quando alcançou 216 matrículas, diminuiu logo no ano seguinte para 138 vagas, voltou a crescer em 1998, mas ficou abaixo da faixa alcançada em 1996.

A educação especial, mesmo com poucas matrículas, decresceu quase 30% de 1994 para 1995, manteve-se em torno desse patamar nos anos seguintes. O ensino supletivo, segundo os dados disponíveis, só aparece em 1994, quando encerrou o atendimento.

Do exame do conjunto da oferta em educação básica no município de Descalvado destaca-se a expansão das matrículas ocorrida no período, cuja maior proporção deveu-se à esfera municipal. Houve um importante movimento de transferência de matrículas da esfera pública estadual para a municipal num momento do contexto municipalizante pouco influenciado pela iminência do Fundef. Contudo, o impacto desse processo foi se manifestar negativamente sobre o atendimento à educação infantil já no instante de vigência desse fundo. Outro fato a destacar é a redução do atendimento estadual, que reflete o comportamento geral de redução das matrículas em todo o Estado.

Adequação dos órgãos administrativos e do magistério municipais na educação básica

Um fato que dá destaque ao processo educacional vivido em Descalvado no período examinado é o de ter assumido, como visto, logo no início do atendimento ao ensino fundamental regular, uma grande quantidade de matrículas, já em 1996, bem superior ao atendimento que vinha dispensando em educação infantil pré-escolar. Isso ocorreu no primeiro momento do contexto municipalizante, no âmbito do programa de parceria desencadeado pela Secretaria do Estado da Educação, pouco antes, portanto, da maior incidência do Fundef.

Esse momento é marcado por algumas das exigências que o convênio da parceria trouxe ao município no que concerne, especificamente, às alterações na gestão do ensino. Entre as exigências, quatro cláusulas se sobressaem: a criação do Conselho Municipal de Educação, a elaboração do Plano Municipal de Educação e do Estatuto do Magistério Municipal e a realização de concurso público para o ingresso no quadro de pessoal da educação. O primeiro foi formalmente criado no início do segundo semestre de 1996, cujo processo de implementação delongou-se pelo ano seguinte. Não há

informações sobre a elaboração do Plano Municipal e sobre concursos públicos. Quanto ao Estatuto do Magistério, apesar de a exigência constar no convênio de parceria, já havia sido promulgado legalmente em 1994.

A estrutura organizacional do setor educacional municipal não sofreu alterações, ao menos formais, no período. A Secretaria de Educação, Cultura, Esportes e Turismo incorporava três divisões, quais sejam, a Divisão de Educação, a Divisão de Cultura e a Divisão de Esportes e Turismo. A Divisão de Educação se dividia em três seções: a seção de pré-escolas, primeiro e segundo graus⁴; a seção de material pedagógico e brinquedoteca; a seção de alimentação escolar. Aparentemente, essa estrutura é condizente com as novas responsabilidades assumidas com o ensino fundamental.

No que se refere ao quadro de pessoal da educação (Tabela 41), há que se notar a evolução do crescimento quantitativo do pessoal, da relação docente e não docente e da proporção desses dois em relação às matrículas (Quadro 42).

Tabela 41 - Descalvado – Docente e não docente na educação básica da administração municipal, por nível de ensino – 1994 - 1998

Função	Nível de Ensino	1994	1995	1996	1997	1998
Docentes	Subtotal	64	68	76	98	120
Monitor pré-escola	Creches	0	0	0	0	1
Monitor creche		0	0	3	5	23
Professor I	EMEI (pré-escola)	57	60	63	59	59
Professor III		7	8	10	6	8
Professor I	Ens. Fund. (Fundef)	0	0	0	25	29
Professor III		0	0	0	3	0
Não docentes	Subtotal	62	72	108	111	103
TOTAL		126	140	184	209	223

Fonte: Prefeitura Municipal de Descalvado

O número total de funcionários envolvidos com o ensino municipal quase dobrou no período. Vale ressaltar que, na evolução desse número, para cada docente havia praticamente um não docente (64 docentes e 62 não docentes) em 1994, o que indica uma sobrecarga na folha de pagamentos com essa categoria de funcionários não ligados diretamente na sala de aula. Em 1996, a proporção dessa categoria chegou a

⁴ Essa designação de primeiro e segundo graus é anterior à nova LDB (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), promulgada em 1996, que as alterou para ensino fundamental e médio, respectivamente, integrando-as, junto com a educação infantil, na educação básica.

estar próximo a um e meio não docente por um docente, relação levemente invertida em 1998, com maior presença do último.

Em relação às matrículas, ocorreu, de modo geral, uma elevação da sua proporção por docente, por não docente e pelo pessoal total.

Tabela 42 – Descalvado – Relação matrículas/docente e matrículas/não docente na educação básica da administração municipal – 1994 – 1998

Relação	Seção	1994	1995	1996	1997	1998
Matrículas / Docente	Creche	*	*	*	81	13
	EMEI	17	18	15	16	17
	Ens. Fund.	-	-	-	67	60
Matrículas / Docente	Educação	17	18	41	34	27
Matrículas / Não docente		17	17	29	30	31
Matrículas / Pessoal total		8	9	17	16	14

Fonte: Prefeitura Municipal de Descalvado

Devido ao grande peso do pessoal não docente no quadro de funcionários, essa relação é baixa nos dois primeiros anos, girando em torno de 8 e 9 matrículas por funcionário da educação. Na medida em que é incorporada grande quantidade de matrículas em ensino fundamental, a proporção por funcionário, docente e não docente, aumenta substancialmente. Cabe observar que o grande número de matrículas por docente em ensino fundamental regular pode decorrer do trabalho em mais de um turno escolar. Em 1996, houve um grande incremento de matrículas. Seu atendimento pode ter contado com docentes habilitados para as primeiras séries do ensino fundamental que trabalhavam nas EMEIs (pré-escolas). A alta proporção de 41 matrículas por docente em 1996 sugere isso. O caso de creche, que mostra 81 matrículas por docente, especialmente em 1997, explica-se por ser o ano em que o setor educacional municipal assumiu a responsabilidade por essa modalidade, mas sem incorporar o pessoal de atendimento, possivelmente ainda lotado em outra secretaria do município. Até o ano anterior, as creches municipais estavam sob a direção da Secretaria de Assistência e Promoção Social.

Destoa desse processo de elevação na proporção matrículas/docente o comportamento na pré-escola. É praticamente estável o número de professores e a relação matrículas/docente nessa modalidade educacional. Com exceção de 1996, quando houve maior número de docentes (63) em pré-escola, possivelmente para

atender aos primeiros alunos do ensino fundamental regular municipal, o número de professores girou em torno de 58 e a proporção matrículas/docente em dezessete por um. Essa oscilação em torno desse patamar é mais um indicador de impacto negativo associado à estagnação do atendimento em educação infantil decorrente da prioridade dedicada à municipalização do ensino fundamental regular. Ele reforça os argumentos, no mesmo sentido, extraídos do exame das matrículas na dependência administrativa municipal, enunciados acima.

Despesas municipais com manutenção e desenvolvimento do ensino

O exame das despesas municipais com a manutenção e desenvolvimento do ensino no período mostra uma contínua e significativa elevação nos gastos. Em 1998, especificamente, foi alterado o registro contábil, devido à exclusão de alguns itens da pauta de despesas do ensino (Tabela 43).

Tabela 43 - Descalvado - Despesas com manutenção do ensino na administração municipal, por programas e subprogramas - 1994 - 1998

Programas e Subprogramas	R\$ jul/98									
	1994		1995		1996		1997		1998	
	\$	%	\$	%	\$	%	\$	%	\$	%
Educação infantil	462.090	22%	693.011	25%	826.239	24%	875.866	27%	1.331.175	45%
Creche	-	0%	-	0%	-	0%	252.128	8%	280.823	10%
Educação pré-escolar	462.090	22%	693.011	25%	826.239	24%	623.738	19%	1.050.352	36%
Ensino fundamental	1.589.233	75%	1.596.852	55%	1.902.133	55%	1.750.444	53%	1.610.318	55%
Educ. física e desporto	57.427	2%	81.163	3%	83.692	2%	87.627	3%	-	0%
Assistência ao educando	22.904	0%	354.024	14%	387.969	11%	447.759	14%	-	0%
Cultura	21.284	2%	104.218	4%	285.556	8%	98.369	3%	-	0%
Educação especial	-	0%	2.459	0%	3.367	0%	9.967	0%	-	0%
Total das despesas	2.152.939	100%	2.831.728	100%	3.488.956	100%	3.270.032	100%	2.941.492	100%
Aplicação obrigatória (25%)	1.828.737	85%	2.606.966	92%	2.469.201	71%	2.562.048	78%	2.633.771	90%
Aplicação c/ recursos próprios	1.837.829	85%	2.087.168	74%	2.453.925	71%	2.793.562	85%	2.867.279	97%
Percentual aplicado	25%		20%		25%		27%		27%	

Fonte: Prefeitura Municipal de Descalvado. Demonstrativos de Aplicação no Ensino e Balanços de 1994, 1995, 1996, 1997 e 1998 (anexos 2, 6, 7 e 8).

Nota: 1) Os valores em moeda corrente de cada ano foram convertidos para reais em julho de 1998, conforme modelo da FUNDAPI/IESP (Indicadores DIESP, 1999).

2) O valor da aplicação c/ recursos próprios é obtido pela subtração dos valores dos convênios e das eventuais compensações do total das despesas (25%).

No campo *total das despesas*, tem-se o registro do que foi efetivamente gasto em cada ano pela gestão pública municipal com a manutenção da sua rede de ensino⁵. São somados os recursos oriundos da receita de impostos do próprio município com os provenientes de convênios com outras esferas de governo. Na evolução anual dos valores desse campo, nota-se uma vertiginosa elevação até 1996 e posterior regressão nos anos seguintes.

O montante indicado pela *aplicação obrigatória (25%)* girou em torno de R\$ 2,5 milhões a partir de 1995. As despesas com a manutenção do *ensino fundamental* tiveram quedas sucessivas a partir do ano seguinte ao do início da municipalização (1996), chegando, em 1998, próximo do valor computado em 1995.

Os valores lançados no *total de despesas* não refletem diretamente o esforço da administração municipal com receita própria. A evolução das despesas com ensino, e o correspondente esforço da prefeitura, é melhor observado no campo *aplicação com recursos próprios*, pois subtrai o valor dos convênios provenientes de outras esferas de governo. Conforme esse campo, o desempenho dos investimentos foi elevado anualmente. Comparado aos valores registrados no campo *aplicação obrigatória (25%)*, constata-se o cumprimento ou não da determinação constitucional de vinculação de parte da receita dos impostos com o ensino. Em 1995 e 1996, por exemplo, a prefeitura gastou menos do que o previsto pela vinculação da receita. Porém, o gasto bem menor desse primeiro ano foi compensado no ano seguinte, o que é verificado na significativa elevação do valor do *total das despesas* desse ano.

O campo *percentual aplicado* também reflete o esforço e o comportamento dos gastos com o ensino. O percentual anotado em 1995 (20%) confirma a aplicação à menor de *recursos próprios*. Exceção feita a esse ano, o percentual de gasto foi mantido em torno do mínimo obrigatório, elevando-se nos dois anos finais.

Em termos financeiros, essa elevação das despesas no campo da *aplicação com recursos próprios* em 1997 e 1998, representou um acréscimo em torno de R\$ 410 mil, 17% acima do gasto realizado em 1996. Isso coincide com a municipalização do ensino fundamental regular, ainda que as despesas com esse nível de ensino tenham decaído a partir de 1997.

⁵ Deve ser renovada a ressalva quanto aos valores para o ano de 1994, devido à já comentada distorção na conversão da moeda.

Nesse ponto é preciso levar em conta algo já destacado nas análises anteriores. Trata-se da prática usual entre as prefeituras de contabilizar gastos com ensino apenas para responder às exigências de vinculação e subvinculação constitucionais. No caso da prefeitura de Descalvado, o volume de despesas contabilizado no *ensino fundamental* em 1995 e 1996 (75% e 55%, respectivamente, do *total das despesas*) não corresponde a nenhuma matrícula nesse nível de ensino. A propósito, notamos acima a existência de uma folha de pagamentos sobrecarregada com pessoal não docente nesse período. Isso, em parte, está associado a outra prática das prefeituras de fornecerem apoio à rede estadual local de diversas formas, seja na disponibilização de pessoal administrativo, de transporte e alimentação escolar e de outros serviços. Entretanto, o dimensionamento desse apoio não foi foco deste estudo.

Prática também usual e generalizada dos governos locais como forma de contornar a regulamentação constitucional e utilizar parte das receitas vinculadas era incluir, até 1997, no rol de funções e programas que compunham a despesa mínima obrigatória com ensino, itens como cultura e educação física e desporto, além da diluição de gastos com alimentação escolar na composição da conta de cada nível de ensino. Por menores que fossem os valores dispendidos, eles reduziam as possibilidades de ampliação da oferta de ensino nas específicas atribuições municipais desviando recursos dessa função, ao mesmo tempo que davam um verniz aparentemente legal para ao cumprimento das vinculações constitucionais. Esse procedimento pode ser conferido também nas contas da prefeitura de Descalvado.

Assim, após os dois primeiros anos do registro contábil das despesas na manutenção do *ensino fundamental regular* sem lastro no número de matrículas, ocorreu uma elevação de quase 20% nas despesas em 1996, o que coincide com o início efetivo do atendimento nesse nível de ensino. Ignorando gastos como *educação física e desporto, assistência ao educando e cultura* que, nos anos intermediários chegaram a ocupar também 20% das despesas, as despesas com a manutenção do ensino fundamental estiveram em torno de 55% do total das despesas, embora tenham decaído em 1997 e 1998.

Na *educação infantil*, o volume das despesas elevou-se continuamente, mesmo com o menor crescimento em 1997. Nesse ano, o setor educacional incorporou o atendimento em *creche*, realizou gastos na sua manutenção, mas, simultaneamente reduziu despesas em *pré-escola*. No ano seguinte, voltam a crescer os gastos, com

destaque para a substancial recuperação do valor dessa modalidade. Afora o gasto naqueles itens mencionados no parágrafo anterior, o dinheiro dispendido com *educação infantil* que, sem as creches girava em torno de 22% em 1994, chegou a representar 45% da despesa total em 1998. Nesse ano, só a despesa com *pré-escola* ocupou 36% do total. Entretanto, esse acréscimo não significou a ampliação do atendimento.

O mecanismo de retenção de impostos trazido pelo Fundef, bem como a maior visibilidade da contabilidade pública e o controle social a ele associados, impôs um novo formato na apresentação das despesas em 1998. Nesse ano, foram contabilizadas despesas apenas nos programas e subprogramas de *educação infantil* e do *ensino fundamental*. Mesmo assim, o montante da *aplicação com recursos próprios* no ensino foi maior que no ano anterior. Os itens já antes lançados irregularmente foram retirados do rol das despesas (*educação física e desporto, cultura e alimentação escolar*) ou simplesmente absorvidos pelo itens remanescentes (*assistência ao educando e educação especial*).

Ainda cabem algumas informações adicionais no que diz respeito específico à movimentação financeira do Fundef (Tabela 44).

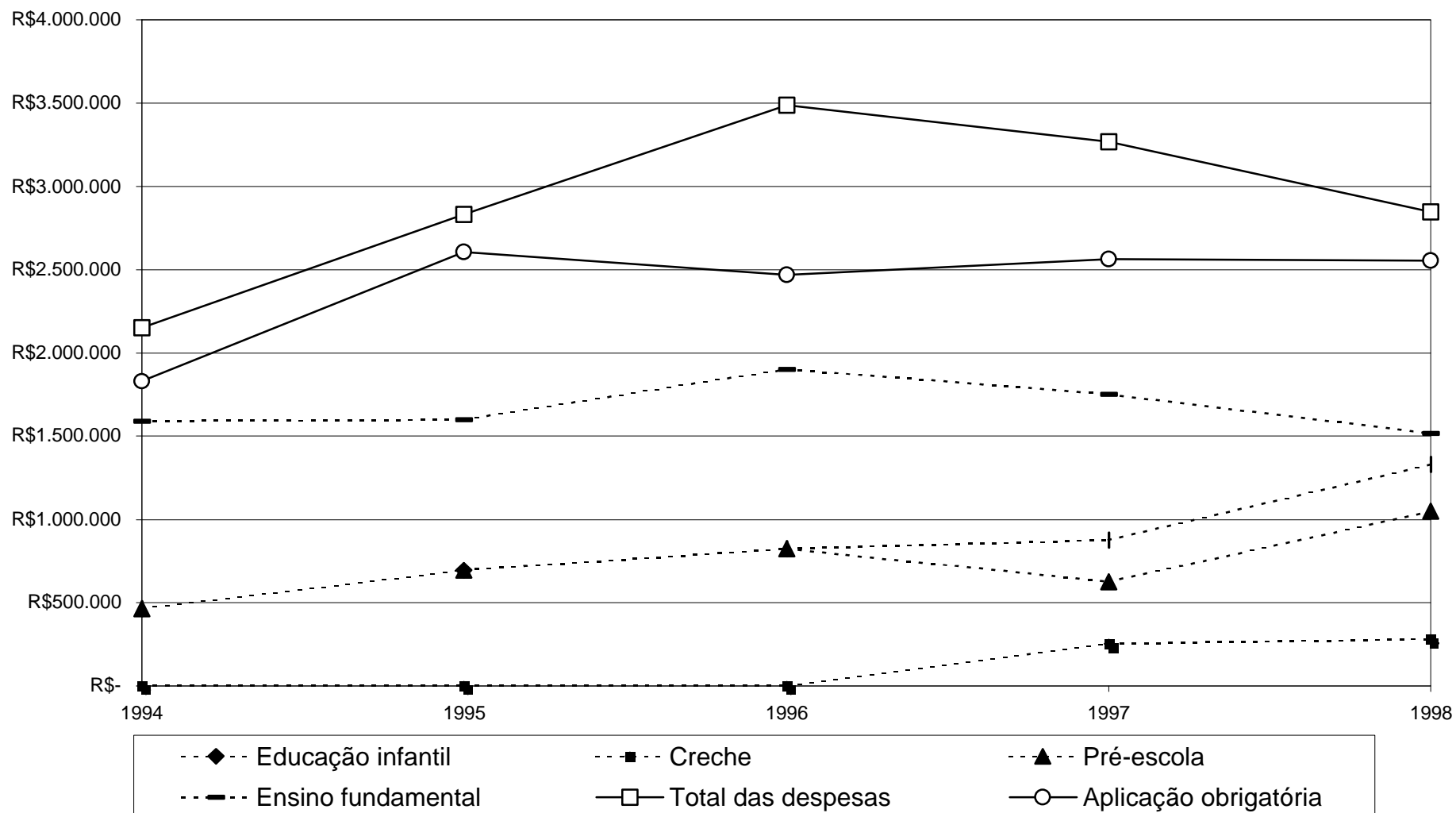
Tabela 44 - Descalvado - Movimentação financeira do Fundef - 1998

Movimentação	R\$ jul/98
	Valor
Contribuição	1.315.079
Retorno	1.221.277
Retenção	(93.802)

Fonte: Prefeitura Municipal de Descalvado. Balanço de 1998.

Da aplicação mínima obrigatória para o ensino (R\$ 2.633 mil), calculada sobre a receita dos impostos, o Fundef reteve a cerca de 49% (R\$ 1.315 mil), mas ressarcio pouco mais de 46% (R\$ 1.221 mil) na proporção dos alunos matriculados no ensino fundamental regular em 1998. A retenção de pouco mais R\$ 93 mil da receita da prefeitura acabou sendo realocada às demais redes que mantêm esse nível de ensino pelo estado. Apesar do Fundef ter-lhe infringido uma “perda”, a prefeitura de Descalvado, como assinalado, realizou um esforço financeiro que compensou tal revés e fez com que o gasto total efetivo ainda assim superasse a *aplicação obrigatória* (25%).

Gráfico 21 - Descalvado - Despesas com manutenção do ensino na administração municipal, por programas e subprogramas - 1994 - 1998



Cabe mencionar que o Fundef não traria perda para a prefeitura caso o número de matrículas não tivesse decrescido desde 1996. Assim, o repasse resultaria em ganho de receita, ao contrário do que ocorreu. Nesse ano e em 1997, a administração municipal efetuou um número maior de matrículas no ensino fundamental regular em sua rede que o de 1998, dispondo de um volume de recursos também um pouco maior. Dito de outra forma, a redução das matrículas até o ano de início do Fundef implicou na perda de receita para outras redes.

O impacto financeiro do valor retido, ainda que pequeno, se fez sentir nos valores finais aplicados no ensino fundamental e, por conseguinte, no total das despesas (Tabela 45). Os resultados líquidos nos ajudam a definir a evolução real das despesas realizadas pela administração municipal no ensino, já subtraída a retenção do Fundef em 1998 (Gráfico 21).

Tabela 45 - Descalvado - Impacto financeiro do Fundef nas despesas da administração municipal com o ensino – 1998

Discriminação	R\$ jul/98
	Valor
Despesas no ensino fundamental regular	1.610.318
Total das despesas	2.941.492
Retenção no Fundef	(93.802)
Aplicação líquida no ens. fundamental regular	1.516.516
Aplicação líquida no município	2.847.690

Fonte: Prefeitura Municipal de Descalvado. Balanço de 1998.

Sem dispor de maiores detalhes sobre a realização das despesas educacionais, pode-se inferir, a princípio, que houve mais eficiência na alocação dos recursos financeiros vinculados ao ensino, pelo menos no que diz respeito à focalização da aplicação. Esse suposto seria mais consistente caso se contasse com dados financeiros mais qualitativos e desagregados. Desse ponto de vista, portanto, ao contrário do que foi revelado na análise das matrículas e no quadro de pessoal – na educação infantil em particular, e na educação municipal em geral -, o impacto do Fundef foi positivo quanto ao volume dispendido.

Outra forma de avaliar o arranjo financeiro do ensino mantido pela prefeitura de Descalvado, complementar ao realizado até aqui, é o exame do gasto por aluno/ano⁶

⁶ O gasto por aluno/ano é calculado pela simples divisão das despesas contabilizadas nos programas e subprogramas pelo número de matrículas correspondentes em cada ano.

(Tabela 46). Até 1995, o cálculo do gasto por aluno/ano foi feito apenas com base nas matrículas em *pré-escola*, as únicas mantidas pela administração municipal. Entretanto, a prefeitura também contabilizou despesas na rubrica do *ensino fundamental* sem dispor de qualquer matrícula nesse nível até então. Sem dispor de informações sobre essa ocorrência, pode-se supor que, nesses anos, todas as despesas voltaram-se para a manutenção da rede existente.

Tomando por base apenas as matrículas existentes, portanto, nos dois primeiros anos é possível falar no gasto por aluno/ano em pré-escola em particular, e nos itens de despesas mais amplos em geral. Assim, sobressai-se um patamar muito mais elevado alcançado pelo gasto por aluno a partir do *total das despesas* (entre R\$ 2 mil e R\$ 2,4 mil, respectivamente), ou mesmo nos outros campos de *aplicação*, em relação ao da *pré-escola* (R\$ 437 e R\$ 578, respectivamente). Comparados, revela-se uma diferença de dinheiro não dispendida diretamente ao atendimento no nível de ensino existente. Sem procurar explicitar essa discrepância entre o que é gasto e o que é realmente atendido cabe realçar o que já foi suposto. Na composição do gasto por aluno calculado pelo *total das despesas* nesse anos estão embutidos a folha de pagamentos, os itens agregados ao setor educacional (cultura, esporte, alimentação escolar, etc.) e diversas formas de apoio à rede estadual e particular, difíceis de serem localizados apenas por meio desses registros contábeis.

Tabela 46 - Descalvado - Gasto por aluno/ano na administração municipal, por programas e subprogramas - 1994 – 1998

Nível de ensino	R\$ jul/98				
	1994	1995	1996	1997	1998
	\$	\$	\$	\$	\$
Educação infantil	-	-	-	596	916
Creche	-	-	-	623	909
Pré-escola	437	578	742	586	918
Ensino fundamental	-	-	945	943	936
Total das despesas	2.035	2.362	1.116	981	922
Aplicação obrigatória (25%)	1.728	2.174	790	768	826
Aplicado c/ recursos próprios	1.737	1.741	785	838	899

A partir do momento em que é incrementado o atendimento no ensino fundamental regular, o gasto por aluno reduz abruptamente. O valor do gasto calculado pelo *total das despesas* em 1996 vai a menos da metade do valor alcançado em 1995. A

redução nos dois últimos anos se deveu à redução do volume total dispendido, chegando perto de R\$ 920 por aluno em 1998. Comportamento semelhante ocorreu com o gasto por aluno estimado a partir dos valores da *aplicação obrigatória* (25%). Uma queda abrupta que trouxe o valor por aluno nesse item a quase um terço do alcançado em 1995, mas com ligeira recuperação posterior. Isso porque houve menor oscilação nos valores aí vinculados. O mesmo ocorreu com o gasto por aluno calculado da *aplicação com recursos próprios*, queda abrupta seguida de ligeira recuperação.

Os valores do gasto por aluno/ano em *creche*, em *pré-escola* e no *ensino fundamental* convergiram ao final do período. Os dois primeiros indicadores apresentaram crescimento, de um lado, porque cresceu o dispêndio financeiro, enquanto, de outro, as matrículas se reduziram em creche e se estabilizaram em pré-escola, entre 1996 e 1998. No ensino fundamental regular houve uma seqüência negativa no gasto por aluno pela redução combinada mais das despesas do que do número de matrículas.

Conclusão

Destaca-se em toda a movimentação educacional ocorrida no município de Descalvado o substancial crescimento da rede municipal de ensino diante da relativa estabilidade da rede particular e da redução na oferta da rede estadual. A propósito, o crescimento da primeira ocorreu na proporção em que se reduziu a última, em decorrência da intensa municipalização do ensino fundamental dentro do programa de parceria entre os governos municipal e estadual, sobretudo em 1996. Esse ano marca a maior intensidade do contexto municipalizante paulista, especialmente em Descalvado, pouco antes do período de maior influência do Fundef. Porém, ao contrário do que parece, não foi esse movimento de municipalização que determinou a expansão do conjunto do atendimento em educação básica, pois o ensino fundamental regular, na soma das três dependências, diminuiu o número de matrículas. Estiveram à frente da expansão, principalmente, o ensino médio regular e o ensino supletivo estaduais. O primeiro, de 1996 a 1998, e o segundo, em 1998. Na rede municipal, ainda aparece a elevação das matrículas em educação infantil, mas trata-se da incorporação do atendimento em creche, antes realizado por outra secretaria municipal.

Na análise de aspectos da educação básica municipal, o Fundef, implementado em 1998, por si só, não provocou impactos inesperados ou mesmo prejudiciais ao

arranjo educacional mantido pela prefeitura. Isso porque o setor educacional, ao iniciar o processo de transferência de matrículas do ensino fundamental, já em 1996, praticamente antecipou-se e se preparou para as mudanças que adviriam com as mudanças legais. Nesse caso, o fato da secretária municipal de educação ocupar a presidência da UNDIME (União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação) estadual e estar afinada politicamente com gestão do governo do Estado deve ter pesado favoravelmente na condução do processo.

O exame da evolução das matrículas em educação infantil revelou a redução nas matrículas em creche (incorporados ao setor educacional em 1997) e a estabilização em pré-escola especificamente em 1998. Mas isso não pode ser atribuído direta à simultaneidade dos efeitos do Fundef nas contas municipais. Embora a prefeitura tenha perdido receita, a análise das despesas mostrou que houve elevação dos gastos com essas duas modalidades da educação infantil nesse mesmo ano. No caso da pré-escola, a estabilização na oferta pode ser atribuída ao alto grau de cobertura alcançado pelo município desde 1996, cerca de 80% da faixa etária de 4 a 6 anos. Diante disso, o Fundef pode apenas ter consolidado o atendimento educacional construído pela gestão municipal no período.

Funcionou favoravelmente também nessa performance o fato de o setor educacional municipal apresentar na sua oferta de ensino apenas a modalidade pré-escolar em educação infantil até 1995. Assinale-se, ainda, a ausência do atendimento em educação de jovens e adultos. Portanto, o setor educacional em Descalvado dispunha de uma estrutura de ensino bastante reduzida no início do processo estudado. Ao lado disso, a obrigação constitucional de vinculação da receita para a educação deixava um elevado montante de recursos financeiros ociosos que foram importantes para as iniciativas tomadas: a municipalização do ensino fundamental regular, a incorporação das creches e, até mesmo, o início do atendimento em educação especial, em 1998.

A evolução do gasto por aluno/ano registrou essa evolução. A esse respeito, é interessante salientar que o valor do gasto por aluno em 1998 em qualquer uma dos níveis e modalidades de ensino oferecidos convergiram praticamente ao mesmo patamar, ou seja, ficaram pouco acima de R\$ 900 por aluno.

3.4 Município de **Itatiba**

Caracterização do município

O município de Itatiba fica na região administrativa de governo de Jundiaí. A sua população somava 71.590 habitantes (63.604 na região urbana e 7.986 na rural) em 1996 (IBGE, 1997). Esse porte populacional conferia o estatuto de município grande na escala adotada neste estudo.

Itatiba permaneceu na amostra em função dos seguintes indicadores para o ano assinalado: a oferta de ensino fundamental supletivo na composição do atendimento municipal estava acima da média dos municípios paulistas; a cobertura em educação infantil na modalidade pré-escolar alcançava 58% da população na faixa etária entre 4 e 6 anos; a prefeitura havia assumido 29% de matrículas no ensino fundamental regular, municipalizadas pelo convênio de parceira com o governo estadual; e a simulação do Fundef indicava uma retenção de cerca de 45% da receita orçamentária obrigatória reservada ao ensino municipal.

Evolução geral das matrículas em educação básica no município

O quadro da educação básica em Itatiba registrou uma intensa movimentação de matrículas no curto espaço de dois anos. Além dessa movimentação, houve também a expansão da cobertura no período examinado (Tabela 47 e Gráfico 22).

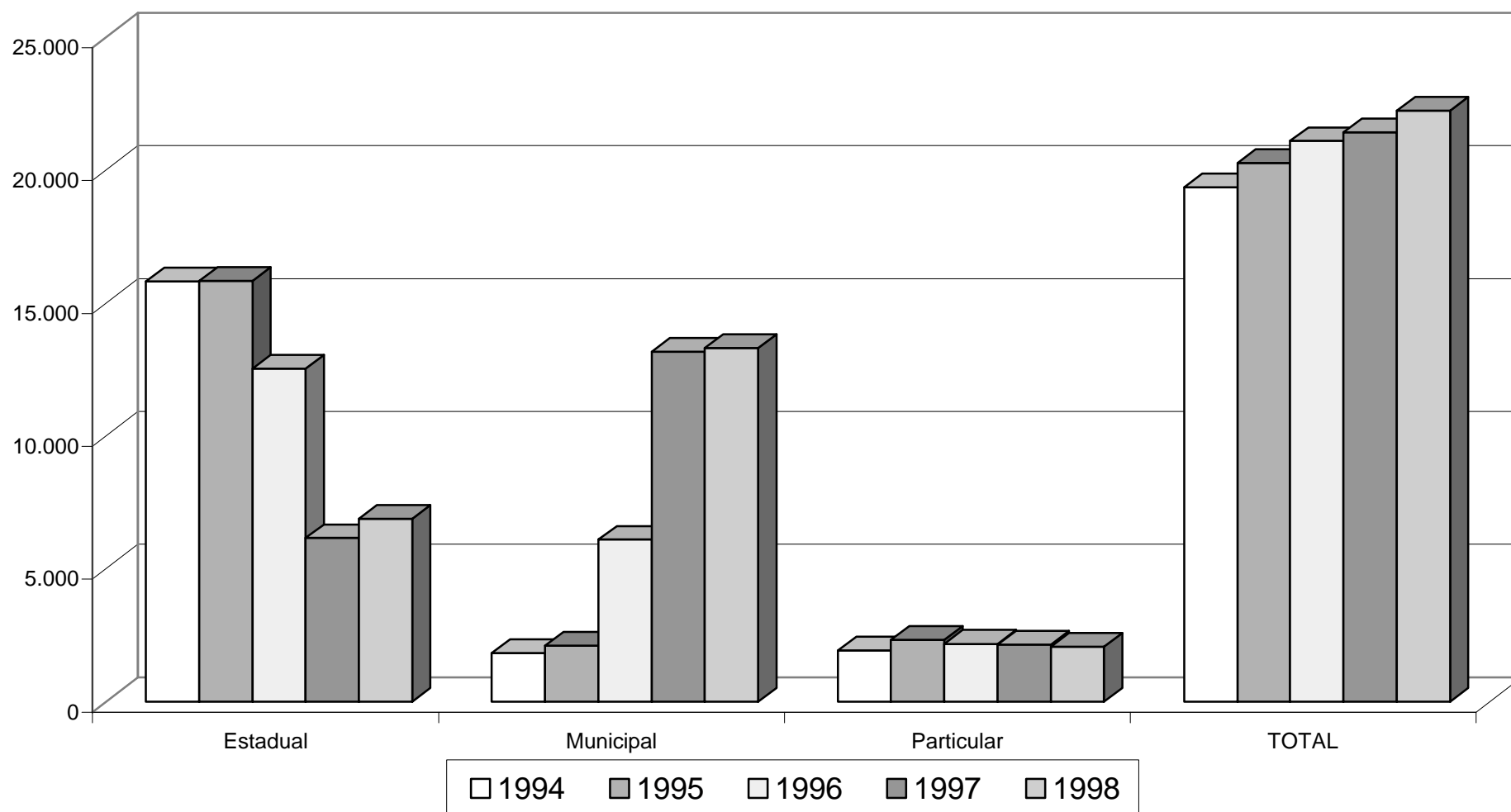
Tabela 47 - Itatiba - Matrículas iniciais em educação básica, por dependência administrativa - 1994 - 1998

Dep. Adm.	1994		1995		1996		1997		1998		Variação % 1998/1994
	n.º	%	n.º	%	n.º	%	n.º	%	n.º	%	
Estadual	15.508	80%	15.838	78%	12.514	59%	6.148	28%	6.887	30%	-56%
Municipal	1.820	9%	2.093	10%	6.088	29%	13.150	61%	13.300	59%	631%
Particular	2.018	10%	2.480	12%	2.499	12%	2.335	11%	2.443	11%	21%
Total	19.346	100%	20.411	100%	21.101	100%	21.633	100%	22.630	100%	17%

Fonte: SEE. ETIE. CIE

A oferta em educação básica cresceu 17% em todo o município de 1994 a 1998. Houve elevação do número de matrículas em todos os anos.

Gráfico 22 - Itatiba
Matrículas iniciais em educação básica, por dependência administrativa
1994 - 1998



As três dependências administrativas expandiram conjuntamente a oferta do ensino até 1995. No ano seguinte, quando entra em vigor o programa de municipalização do ensino fundamental regular, teve início uma mudança expressiva na distribuição da oferta envolvendo as duas esferas de ensino público.

A dependência administrativa estadual apresentou uma extrema redução das matrículas em 1996 e, principalmente, em 1997. Essa dependência, que chegou a dispor de 80% do atendimento realizado em todo o município, reduziu-o a bem menos da metade. Acumulou, então, um desempenho negativo, mesmo recuperando-se em 1998. Essa desempenho foi resultado da municipalização de parte do ensino fundamental regular estadual.

A dependência administrativa municipal, captadora dessa transferência de matrículas, registrou um crescimento de 631%. Em 1994, a administração municipal, com apenas 9% de participação na oferta total da educação básica, situava-se abaixo do atendimento da rede particular. Sob o convênio de parceria, a partir de 1996, passou a manter 61% do atendimento no final do período. Recuou essa participação no último ano devido à pequena recuperação relativa da oferta da administração estadual. Pode-se admitir que o porte da municipalização do ensino fundamental em Itatiba foi, talvez, um dos mais expressivos em todo o Estado

A dependência administrativa particular, depois do crescimento de 1995, manteve-se num patamar pouco variável da oferta na educação básica, em torno de 11% do total. No período, essa dependência registrou expansão de 21% no seu atendimento.

Evolução das matrículas estaduais em educação básica

A redução da oferta de vagas registrada na evolução do atendimento estadual em educação básica se deu especificamente no nível de ensino fundamental regular a partir de 1996, por conta do processo de municipalização (Tabela 48 e Gráfico 23). Nesse ano e no ano seguinte, todo o segmento de 1ª à 4ª série foi transferido ao âmbito da administração municipal. Mais da metade das matrículas de 5ª à 8ª série também foi municipalizada em 1997. Esse nível de ensino que representava 78% da oferta estadual em educação básica em 1994, manteve apenas 32% em 1998.

A educação especial estadual teve sua atendimento encerrado em 1997.

Tabela – 48 - Itatiba - Dependência Administrativa Estadual – Matrículas iniciais em educação básica, por nível de ensino – 1994 - 1998

Nível de Ensino	1994		1995		1996		1997		1998	
	n.º	%	n.º	%	n.º	%	n.º	%	n.º	%
Fundamental	12.043	78%	12.206	77%	8.653	69%	2.259	37%	2.182	32%
1ª à 4ª	6.528	42%	6.561	41%	3.049	24%	-	0%	0	0%
5ª à 8ª	5.515	36%	5.645	36%	5.604	45%	2.259	37%	2.182	32%
Médio	2.572	17%	2.710	17%	3.025	24%	3.396	55%	3.730	54%
Ed. Especial	9	0%	10	0%	13	0%	-	0%	-	0%
Supletivo	884	6%	912	6%	823	7%	493	7%	975	14%
Supl. Fund.	602	4%	572	4%	507	4%	184	3%	556	8%
Suplência I	93	1%	*	*	*	*	-	0%	-	0%
Suplência II	509	3%	*	*	*	*	184	3%	556	8%
Supl. Médio	237	2%	301	2%	274	2%	263	4%	377	5%
Qual. Prof.	45	0%	39	0%	42	0%	46	1%	42	1%
TOTAL	15.508	100%	15.838	100%	12.514	100%	6.148	100%	6.887	100%

Fonte: SEE. ETIE. CIE.

Nota: O ensino médio inclui as matrículas da escola técnica estadual sediada no município.

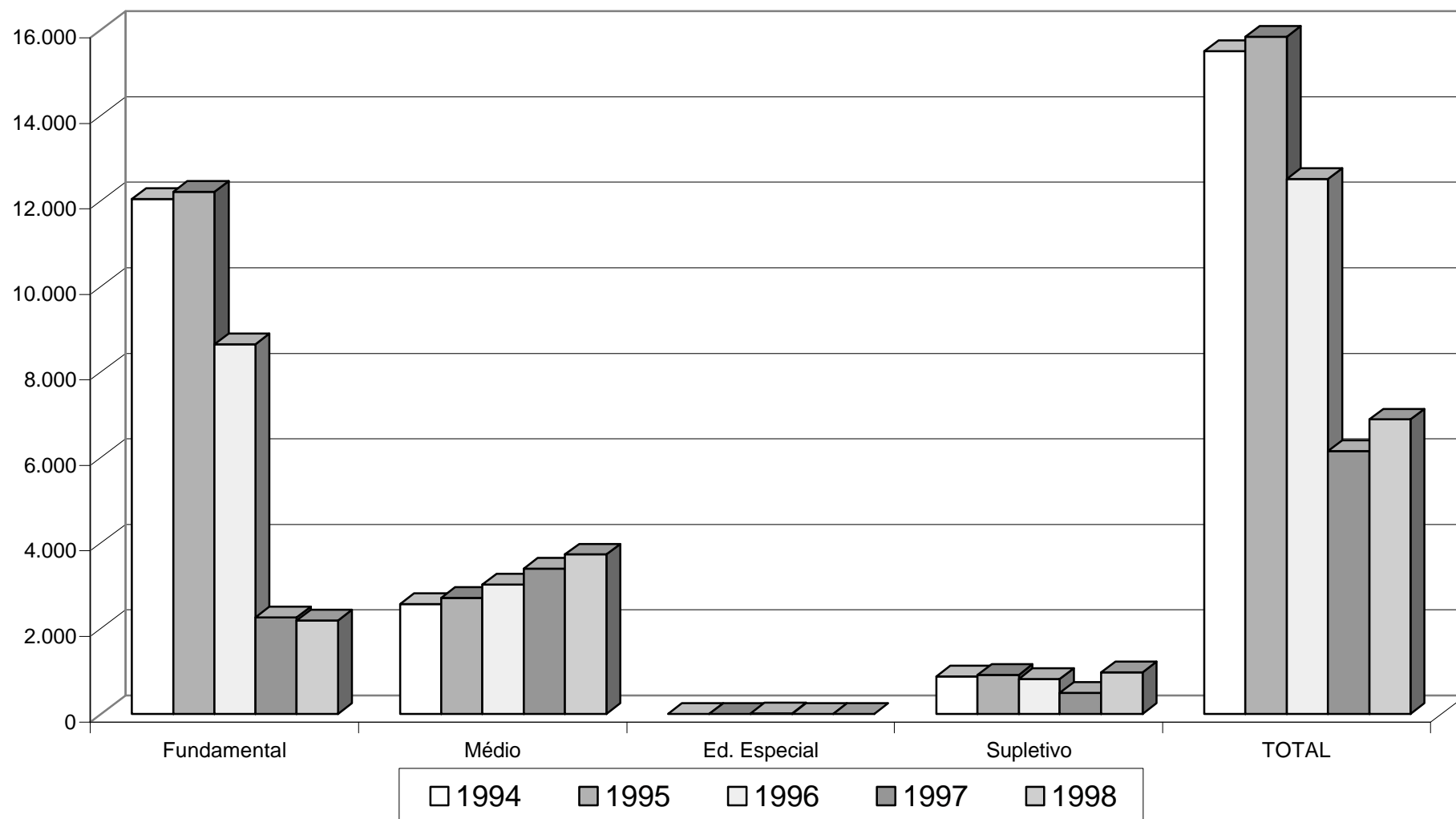
*Informação não disponível.

Entre os outros níveis do atendimento estadual, o ensino médio configurou uma tendência anual constante e firme de expansão das matrículas. Isso significou uma elevação de 45% sobre o número de 1994. A participação relativa desse nível de ensino no todo da educação básica estadual, que era de 17% em 1994, saltou à 54% em 1998, quando passou a ser o principal atendimento. Esse salto foi proporcionado, principalmente, pela substancial redução das matrículas no ensino fundamental regular, então municipalizadas.

O ensino supletivo estadual, com exceção da discrepância numérica em 1997 e da ausência de dados nos anos intermediários nas suplências I e II, recuperou-se ao final do período, após acumular uma seqüência anual de queda. O atendimento na suplência I já não registrava matrículas em 1997. A suplência II, por seu lado, elevou seu número em relação ao primeiro ano. O ensino médio supletivo acompanhou o crescimento do seu congênere no ensino regular, embora tenha apresentado oscilação no período.

O crescimento conjunto do ensino médio regular e supletivo foi responsável pela reversão na tendência negativa da soma das matrículas estaduais em 1998.

Gráfico 23 - Itatiba - Dependência Administrativa Estadual
Matrículas iniciais em educação básica, por nível de ensino - 1994 - 1998



Evolução das matrículas municipais em educação básica

O atendimento em educação básica municipal em Itatiba deu início à volumosa expansão registrada no período, já em 1995, com as primeiras matrículas no ensino supletivo. A suplência I, a modalidade com a qual se iniciou a oferta do supletivo, praticamente triplicou o número de matrículas até 1998. O setor educacional municipal também deu início, em 1997, ao atendimento em educação especial, substancialmente ampliado no ano seguinte. Serviço de ensino que coincidiu com o fechamento das vagas estaduais (Tabela 49 e Gráfico 24).

Tabela 49 – Itatiba – Dependência Administrativa Municipal– Matrículas iniciais em educação básica, por nível de ensino – 1994 - 1998

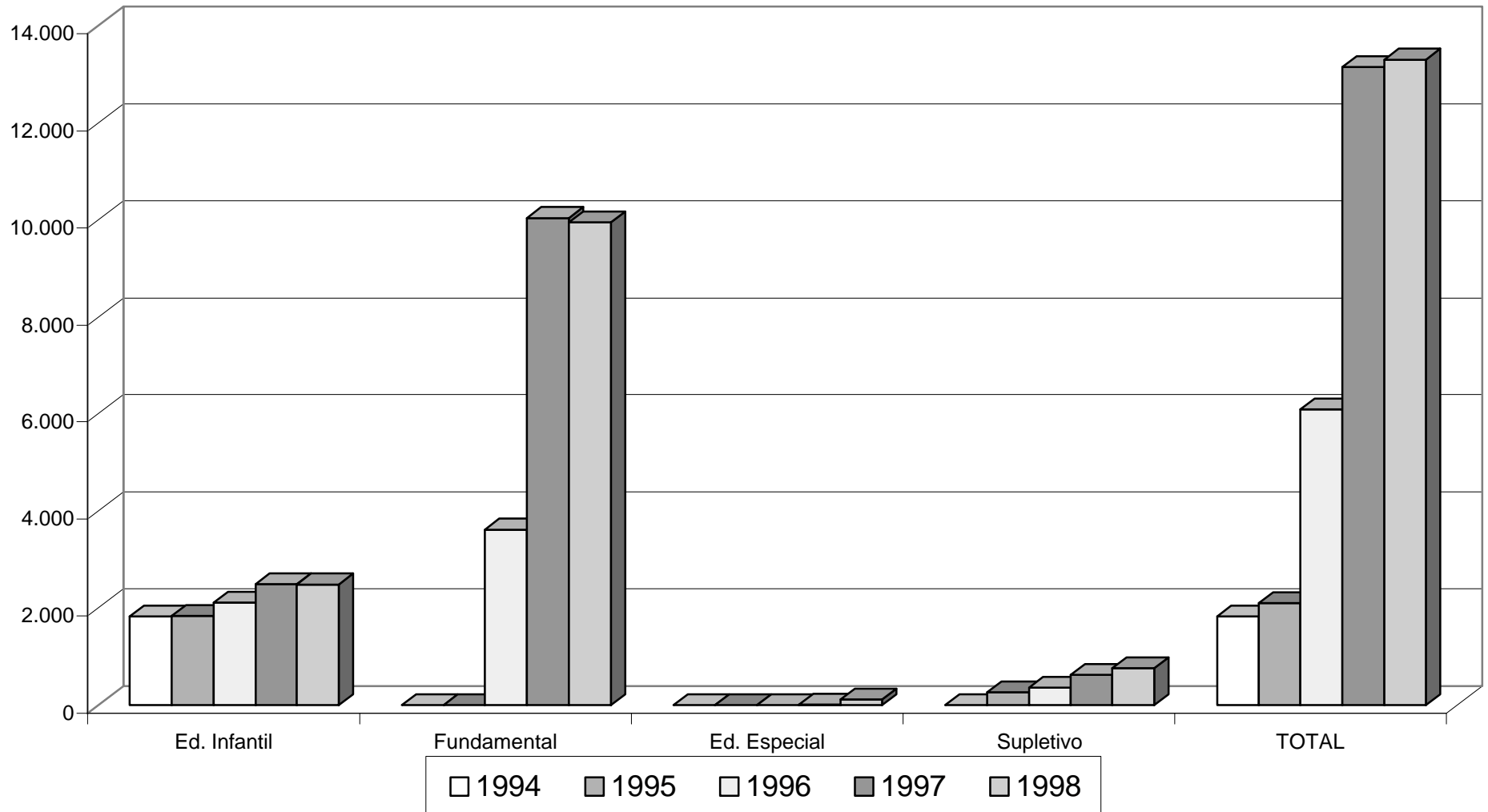
Nível de Ensino	1994		1995		1996		1997		1998	
	n.º	%	n.º	%	n.º	%	n.º	%	n.º	%
Ed. Infantil	*	*	*	*	2109	35%	2485	19%	2481	19%
Creche	*	*	*	*	**105	2%	**320	2,5%	**357	3%
Pré-Escola	1.820	100%	1.831	87%	**2004	33%	**2165	16,5%	**2124	16%
Fundamental	0	0%	0	0%	3.619	59%	10.033	76%	9.941	75%
1ª à 4ª	0	0%	0	0%	3.619	59%	6.509	49%	6.060	46%
5ª à 8ª	0	0%	0	0%	0	0%	3.524	27%	3.881	29%
Ed. Especial	0	0%	0	0%	0	0%	12	0%	118	1%
Supletivo Fund.	0	0%	262	13%	**360	6%	**620	5%	**760	6%
Suplência I	0	0%	262	13%	**360	6%	**620	5%	**760	6%
TOTAL	1.820	100%	2.093	100%	6.088	100%	13.150	100%	13.300	100%

Fonte: SEE. ETIE. CIE e ** Secretaria Municipal de Educação de Itatiba

*Informação não disponível

Mas o movimento mais significativo foi a municipalização das matrículas do ensino fundamental regular, ocorrida a partir de 1996, quando a administração municipal dá início, de fato, ao seu atendimento. Em apenas dois anos, o setor educacional de Itatiba assumiu mais de 10.000 matrículas, sendo todas as de 1ª à 4ª série e mais da metade das de 5ª à 8ª série, antes mantidas pela rede estadual. Apesar da ligeira redução ocorrida em 1998, o conjunto desse nível de ensino passou a representar 75% de todo o atendimento em educação básica da administração municipal.

Gráfico 24- Itatiba - Dependência Administrativa Municipal
Matrículas iniciais em educação básica, por nível de ensino - 1994 - 1998



A educação infantil que registrava apenas as matrículas na modalidade pré-escolar até 1995 também passou por expansão. O setor educacional então recebeu as matrículas em creche, antes no âmbito da Secretaria de Saúde e Promoção Social, triplicadas nos dois anos finais. Na pré-escola também houve crescimento em 1996 e 1997, contido em 1998, quando ocorre um ligeiro decréscimo. A composição do atendimento na educação infantil parece ter se estabilizado no patamar pouco abaixo das quase 2.500 matrículas nos dois últimos anos do período. Porém, a forma do registro das matrículas no período dificulta a verificação e a análise dos eventuais impactos da municipalização sobre esse nível de ensino mantido pela rede municipal. Nos dois primeiros anos, as informações provêm de banco de dados da Secretaria do Estado da Educação e não registra os números para creches. A partir daí as informações são do próprio setor educacional, mas, mesmo quanto às matrículas em pré-escola, são desconhecidas. Por exemplo, enquanto a prefeitura informa 2.004 matrículas em pré-escola em 1996, o banco de dados estadual informa 2.136 e, em 1998, o município informa 2.124 e o banco de dados estadual, 1.830. Quanto às matrículas em creche, não obtivemos informações sobre o número de matrículas nos dois primeiros anos do período, ao mesmo tempo em que o processo de transferência de uma secretaria à outra parece não ter sido totalmente concluído.

De qualquer forma, pode-se verificar, ao final, que o município realizou um grande esforço voltado especialmente para a municipalização do ensino fundamental regular, o qual, aliás, passou a ser o mais representativo da rede municipal de educação básica. Nesse ínterim, a educação infantil, que era o único atendimento realizado até 1994, passou a ocupar apenas 19% do atendimento da educação básica municipal. Esse restrito marco inicial de atendimento confrontado com a expansão posterior revela que o município dispunha de fôlego para atender ao esforço realizado com recursos próprios, pelo menos até 1997 e antes da vigência do Fundef.

Evolução das matrículas particulares em educação básica.

A evolução das matrículas em educação básica sob responsabilidade da dependência administrativa particular manteve um comportamento instável no período (Tabela 50 e Gráfico 25). Após uma elevação de quase 500 matrículas entre 1994 e 1996, mais volumosa no ano intermediário, ocorre redução e leve recuperação nos anos

seguintes. Mesmo apresentando essa oscilação, o conjunto da rede particular em Itatiba acumulou uma expansão de 17% na oferta da educação básica.

Na composição desse comportamento, o ensino fundamental regular teve maior expressão, afora ter se mantido acima dos 50% da oferta do ensino particular. Manteve crescimento regular no período, mais significativamente em 1995, com destaque para o segmento da 5ª à 8ª série ao superar o número de matrículas de 1ª à 4ª série.

Entre os outros níveis do atendimento de ensino particular, destaca-se o supletivo, principalmente a partir de 1996. Ao atendimento no ensino fundamental supletivo foi acrescido o de ensino médio supletivo em 1998. Também se expandiram as matrículas nos cursos de formação profissional mantidos pela escola SENAI (Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial).

Tabela 50 – Itatiba– Dependência Administrativa Particular – Matrículas iniciais em educação básica, por nível de ensino – 1994 - 1998

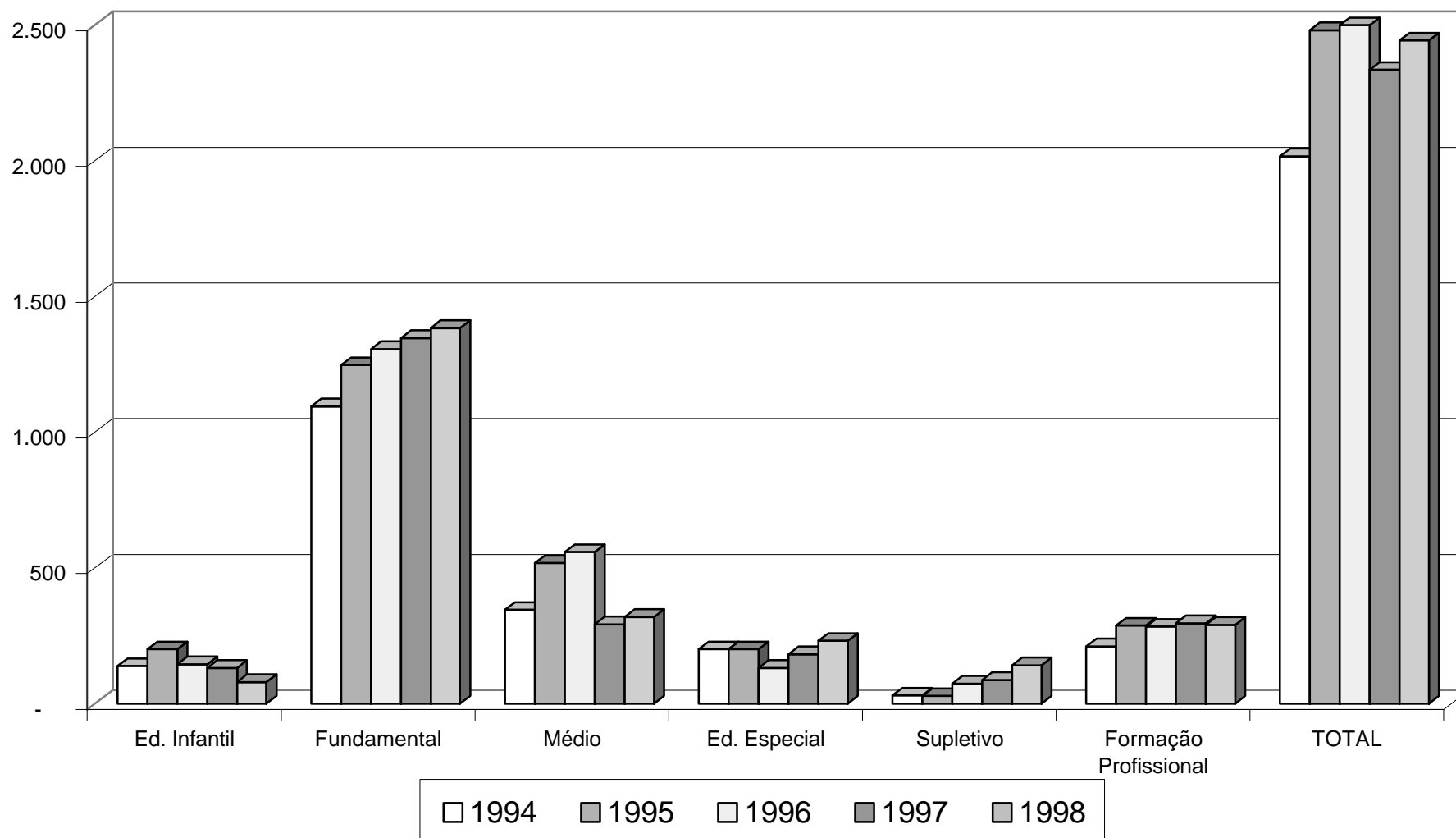
Nível de Ensino	1994		1995		1996		1997		1998	
	n.º	%	n.º	%	n.º	%	n.º	%	n.º	%
Ed. Infantil	138	7%	200	8%	145	6%	131	6%	79	3%
Pré-Escola	138	7%	200	8%	145	6%	131	6%	79	3%
Fundamental	1.095	54%	1.247	50%	1.307	52%	1.348	58%	1.384	57%
1ª à 4ª	559	28%	641	26%	655	26%	690	30%	685	28%
5ª à 8ª	536	27%	606	24%	652	26%	658	28%	699	29%
Médio	345	17%	518	21%	559	22%	292	13%	318	13%
Ed. Especial	200	10%	200	8%	132	5%	182	8%	231	9%
Supletivo	30	1%	28	1%	73	3%	87	4%	141	6%
Supl. Fund.	30	1%	28	1%	73	3%	87	4%	103	4%
1ª sem.	30	1%	28	1%	51	2%	62	3%	48	2%
2ª sem.	*	*	*	*	22	1%	25	1%	55	2%
Supl. Médio	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	38	2%
1ª sem.	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
2ª sem.	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	38	2%
Form. Prof.	210	10%	287	12%	283	11%	295	13%	290	12%
1ª sem.	102	5%	142	6%	138	6%	150	6%	141	6%
2ª sem.	108	5%	145	6%	145	6%	145	6%	149	6%
TOTAL	2.018	100%	2.480	100%	2.499	100%	2.335	100%	2.443	100%

Fontes: SEE, ETIE, CIE (ensino básico) e Escola Senai Luiz Scavone (formação profissional)

Nota: A Escola Senai Luiz Scavone implantou tele salas de ensino fundamental supletivo em 1996 e em ensino médio supletivo no segundo semestre de 1998

* Informação não disponível

Gráfico 25 - Itatiba - Dependência Administrativa Particular
Matrículas iniciais em educação básica, por nível de ensino - 1994 - 1998



O ensino médio regular, depois da elevação em 1995 e 1996, cai nos anos seguintes a quase a metade do maior patamar alcançado. A educação especial, por sua vez, oscilou entre um mínimo de 130 e 230 matrículas no período.

A evolução geral das matrículas em educação básica no município de Itatiba mostra a constituição e o crescimento expressivo da administração municipal de ensino a partir de 1995. De um atendimento que antes abarcava somente a educação infantil, a prefeitura passou a gerenciar paulatinamente o ensino supletivo (suplência I), a educação especial e, principalmente, o ensino fundamental regular. Nesse caso, a Secretaria de Educação, em parceria com o governo estadual e por meio do processo de municipalização do ensino, passou a assumir um grande volume das matrículas estaduais no ensino fundamental, englobando, até mesmo, as matrículas do segmento da 5ª à 8ª série. Problemas detectados na forma de registro das matrículas da educação infantil dificultam a constatação de eventuais impactos decorrentes do esforço de municipalização e, particularmente, advindos da implantação do Fundef.

Na rede estadual, por outro lado, o ensino supletivo teve reduzidas as suas matrículas, principalmente no último ano. A importância do atendimento passou a ser em ensino médio regular.

Na rede particular, destacam-se o contínuo crescimento do ensino fundamental regular, do ensino supletivo e da formação profissional e a irregularidade no desempenho dos outros níveis.

Adequação dos órgãos administrativos e do magistério municipais na educação básica

A paulatina ampliação da rede municipal de atendimento à educação básica foi acompanhada por simultâneas alterações e adequações dos órgãos administrativos e de magistério. Isso se deu dentro do contexto de municipalização do ensino fundamental que se constituiu, particular e progressivamente, no Estado de São Paulo a partir de 1995. No ano seguinte, o município assinava convênio junto ao Governo do Estado para desenvolver o Programa de Ação de Parceria Educacional Estado-Municípios com vistas à municipalização. O Plano de Trabalho estabelecido traçava metas restritas ao ensino fundamental regular até o ano 2000, bem como definia o seu financiamento, basicamente à cargo da prefeitura. Figuravam entre as metas a realização de concurso público, pagamento de gratificações de diretores, vice-diretores e professores, reforma e ampliação de salas de aula.

A própria estrutura formal do setor educacional instituída em 1993 sofreu alterações dentro de uma ampla reestruturação administrativa da prefeitura municipal realizada ao final de 1996. Até esse ano, a estrutura do setor atendia pela designação de Secretaria da Educação, Esportes e Cultura, composta por cinco departamentos: de Educação Básica, de Apoio Técnico-Pedagógico, de Esportes, de Recreação e Lazer e de Cultura. Os dois primeiros estavam mais voltados à educação. O Departamento de Educação Básica ainda se dividia em serviço de atualização pedagógica, serviço de pré-escola e serviço de educação especial e o Departamento de Apoio Técnico-Pedagógico em serviço de alimentação escolar, serviço de assistência ao educando e serviço de manutenção e construções escolares (Itatiba, 1993). Essa estrutura formal, entretanto, confrontada com o quadro do atendimento parecia ser mais que suficiente, uma vez que o setor educacional só mantinha matrículas em pré-escola. Não há também registro de atendimento em educação especial, apesar da estrutura formal vigente à época prever o serviço específico. Ao contrário do que constava na estrutura, em 1995, teve início o atendimento no ensino supletivo não previsto formalmente.

A reestruturação ampliou a abrangência formal do setor, embora com menor número de departamentos. A nova Secretaria de Educação, Esportes, Cultura e Turismo, além da incorporação dessa última área, passou a contar com o Departamento de Ensino, o Departamento de Cultura e Turismo e o Departamento de Esporte e Lazer. O Departamento de Ensino, por seu lado, foi dividido em seções e setores. A Seção de Ensino Fundamental subdividia-se em setor de ensino regular, setor de ensino supletivo e setor de educação especial. Já, a Seção de Ensino Pré-escolar subdividia-se em setor de pré-escolas e setor de creches e a Seção de Administração no setor de assistência e alimentação escolar (Itatiba, 1996). Uma estrutura adequada ao atendimento alargado nos anos da municipalização do ensino.

Acompanhando essas modificações, o Conselho Municipal de Educação foi instituído em 1996. O Sistema Municipal de Ensino foi criado em 1998, como forma de reger e organizar o atendimento educacional constituído (Itatiba, 1998a)

Na área do magistério, duas medidas se destacam, a instituição do Estatuto do Magistério (Itatiba, 1997), logo seguido da aprovação do plano de carreira e remuneração (Itatiba, 1998b).

O alargamento do atendimento também trouxe alterações na composição do quadro do pessoal da educação. Segundo os dados disponíveis, a quantidade de funcionários que exerciam a função docente quase quadruplicou no período examinado, enquanto os não docentes reduziram o seu número (Tabela 51). Nesse comportamento em sentido inverso, o número de funcionários atuando na educação pouco mais que dobrou.

Tabela 51 - Itatiba – Função docente e não docente na educação básica da administração municipal - 1994 - 1998

Função	1994	1995	1998
Docente	83	111	405
Não docente	161	150	149
Total	244	261	554

Fonte: Prefeitura Municipal de Itatiba

A evolução do número de não docentes sugere que havia uma sobrecarga na folha de pagamento do setor no início do período, quando o atendimento se restringia ao ensino pré-escolar. Ainda nesse aspecto, a proporção do número de não docentes por docentes que se encontrava em dois para um em 1994, inverteu-se para quase três docentes para cada não docente.

Postos em comparação com as matrículas nos anos em que se dispõe de informação, ocorre também uma inversão (Tabela 52).

Tabela 52 - Itatiba - Relação matrícula/docente e matrícula/não docente na educação básica da administração municipal - 1994 - 1998

Relação	1994	1995	1998
Matrículas/docente	13	11	8
Matrículas/não docentes	7	8	21
Total	4	5	6

Fonte: Prefeitura Municipal de Itatiba

O número de matrículas por docente tendeu a se reduzir à medida em que cresceu o atendimento, caminhando de 13 matrículas para 8 por docente. Ao contrário da relação de matrículas por não docentes, que caminhou de 7 matrículas para 21 por não docente. De qualquer forma, apesar da elevação na proporção total, entre 4 e 6 matrículas por funcionário no período, os números ainda indicam uma sobrecarga de funcionários, antes dos não docentes e depois dos próprios docentes. Em outras

palavras, enquanto cada docente corresponde a 8 alunos cada não docente corresponde a 21⁷.

A análise da estrutura formal do setor e aspectos do magistério indicam que a área educacional do município de Itatiba se adequou simultaneamente ao crescimento do atendimento. Essa adequação ocorreu com folga para dar conta desse acúmulo de responsabilidades. Por outro lado, a ausência de dados mais detalhados sobre o magistério impede a verificação da evolução em cada nível de ensino, bem como qualquer efeito decorrente da municipalização do ensino fundamental regular.

Despesas municipais com manutenção e desenvolvimento do ensino

Os gastos com a educação básica da administração municipal acompanharam o crescimento da rede de ensino (Tabela 53)⁸. O *total das despesas* quase triplicou no período, chegando perto de R\$ 12 milhões em 1998. A *aplicação obrigatória 25%*⁹ manteve crescimento anual, em menor proporção que o *total das despesas*. Houve retração em 1997, plenamente recuperada no ano seguinte. A vigência do Fundef em 1998 e a significativa quantidade de matrículas municipalizadas no ensino fundamental regular trouxeram um volume extra de dinheiro ao município, específico para esse nível de ensino. A evolução do valor no campo *aplicação obrigatória total* reflete esse acréscimo específico de receita.

O campo da *aplicação obrigatória – convênios (100%)* aglutina os recursos adicionais recebidos de outras esferas de governo para serem aplicados integralmente em situações e serviços específicos do ensino municipal. Os mais de R\$ 3 milhões em 1997 foram a forma do município atender ao acúmulo de mais de 10 mil matrículas de ensino fundamental municipalizadas nesse ano. A evolução anual dos valores no campo da *aplicação com recursos próprios* indica o esforço da prefeitura com as suas receitas de impostos disponíveis. O diferencial positivo desse tópico em relação ao valor da *aplicação obrigatória 25%* indica que o município aplicou anualmente acima do mínimo legal estabelecido, o que aparece expresso no campo *percentual aplicado*.

⁷ É preciso reconhecer o fato de que os dados sobre pessoal docente e não docente são precários e incompletos. Porém, o setor responsável pelo quadro de pessoal alegou sigilo para oferecer esse tipo de informação mais detalhada.

⁸ Na análise dos recursos financeiros, devemos sempre nos lembrar da ressalva quanto aos dados de 1994, devido às mencionadas dificuldades de conversão da moeda.

⁹ O valor anotado no campo *aplicação obrigatória* corresponde à vinculação legal obrigatória de 25% da receita dos impostos e transferências de impostos intergovernamentais.

Tabela 53 - Itatiba - Despesas com manutenção do ensino na administração municipal, por programas e subprogramas - 1994 – 1998

Funções e Programas	R\$ jul/98									
	1994		1995		1996		1997		1998	
	\$	%	\$	%	\$	%	\$	%	\$	%
Educação infantil	1.329.645	31%	1.872.639	31%	2.259.541	30%	2.093.669	21%	2.738.903	23%
Creche	351.594	8%	492.421	8%	291.302	4%	412.035	4%	702.824	6%
Educação pré-escolar	978.050	23%	1.380.218	23%	1.968.239	26%	1.681.634	17%	2.036.079	17%
Ensino fundamental	2.275.905	53%	3.154.706	53%	3.998.632	53%	6.414.014	66%	8.131.746	68%
Errad. do analfabetismo	424	0%	229	0%	-	0%	5.262	0%	29.600	0%
Ensino regular	1.393.440	33%	2.359.753	39%	2.755.387	36%	5.554.758	57%	8.102.146	68%
Alimentação e nutrição	882.040	21%	794.724	13%	1.243.245	16%	843.625	9%	*936.512	0%
Ensino supletivo	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	140.309	1%
Assistência ao educando	364.990	9%	1.076.974	18%	601.923	8%	757.850	8%	306.392	3%
Educação especial	283.699	7%	388.503	6%	506.933	7%	422.838	4%	360.181	3%
Outras despesas	-	0%	-	0%	316.375	4%	59.182	1%	292.589	2%
Total das despesas	4.254.239	100%	5.990.468	100%	7.577.907	100%	9.747.552	100%	11.971.675	100%
Aplicação obrigatória - 25%	3.815.093	90%	5.095.803	85%	6.254.989	83%	6.061.694	62%	6.464.519	54%
Aplicação obrigatória convênios (100%)	405.821	10%	313.250	5%	658.603	9%	3.055.401	31%	961.152	8%
Aplicação obrigatória total	4.220.915	99%	5.384.207	90%	6.913.592	91%	9.117.095	94%	11.931.900	100%
Aplicação c/ recursos próprios	3.848.418	90%	5.677.218	95%	6.919.305	91%	6.692.151	69%	11.010.522	92%
Percentual aplicado	25,22%		27,85%		27,66%		27,60%		25,36%	

Fonte: Prefeitura Municipal de Itatiba

Notas: a) * O gasto com *alimentação e nutrição*, apesar de constar na tabela em 1998, em cumprimento à nova Lei, não foi realizado com o dinheiro da aplicação obrigatória.

b) No cálculo dos valores de 1998, foi subtraída a parcela da receita da prefeitura retida no Fundef para se evitar dupla contagem.

Quanto à realização das despesas nos itens da educação básica, salta aos olhos a evolução dos gastos com o *ensino fundamental* e, dentro dele, com ensino regular e com *alimentação e nutrição*. Enquanto nos primeiros três anos o valor dispendido no ensino fundamental se manteve pouco acima dos 50% do total, a partir de 1997 ele superou a casa dos 65%, já em obediência à nova legislação, que exigia um mínimo de 60% dos recursos disponíveis para esse nível de ensino. A propósito, é preciso registrar o procedimento irregular pelo qual lançaram-se despesas na conta do ensino fundamental em 1994 e 1995, quando o município não mantinha uma matrícula sequer nesse nível de ensino. O peso da folha de pagamentos deve estar aí incluído.

Os expressivos e sucessivos acréscimos dos valores das despesas observados em 1997 e em 1998 se deram, no primeiro ano, por um convênio específico, possivelmente dentro do acordo da municipalização e, no outro, devido ao funcionamento do Fundef,

favorável ao município pela maior responsabilidade que assumiu na manutenção de matrículas do ensino fundamental regular.

A *educação infantil*, que recebia 30% dos recursos até 1996, passou a contar com pouco mais de 20% nos anos seguintes, refletindo a nova realidade legal e a maior importância oferecida ao ensino fundamental regular. Houve, aliás, uma redução dos dispêndios na *educação infantil* em 1997, que afetou principalmente a *educação pré-escolar*. No entanto, essa redução foi recuperada no ano seguinte, tanto na modalidade quanto no todo do nível de ensino. Assim, apesar de ter havido perda relativa em relação ao *ensino fundamental*, houve ganhos nos valores absolutos e isso no mesmo ano de Fundef, quando se supunha ocorrerem impactos negativos.

O que pode explicar este acréscimo, em 1998, é a aplicação de recursos na *educação infantil* antes desviados para suprir outros itens de despesas. Nesse caso, uma parte substancial dos recursos financeiros era utilizada incorretamente para cobrir itens como *alimentação e nutrição* e parcela da *assistência ao educando*, contabilizados para justificar a *aplicação obrigatória 25%* até 1997. Embora a legislação impedisse a realização dessas despesas com o dinheiro da *aplicação obrigatória 25%*, uma vez que possuíam fonte própria, sua não regulamentação ou dúvida interpretação permitiam o descumprimento. A regulamentação efetiva ao final de 1996, mas só cumprida em 1998, liberou recursos que atingiram mais de R\$ 840 mil apenas na conta *alimentação e nutrição* em 1997. Assim, é possível que, ao cumprir a exigência legal quanto à devida utilização dos recursos da *aplicação obrigatória 25%*, a prefeitura tenha realocado essa parcela para a *educação infantil*, o que explicaria aquela elevação em 1998. Portanto, não só o Fundef, mas a legislação específica que o acompanha e provinda também da LDB, implicou na maior eficiência de alocação do dinheiro.

No que se refere especificamente ao efeito do Fundef na contabilidade da educação, há que se frisar a diferença entre o valor retido e o creditado ao setor educacional do município (Tabela 54). O crédito superou a casa dos R\$ 4,3 milhões, tal foi o número de matrículas assumido.

A receita adicional proveniente do Fundef representou algo em torno de 67% do valor da *aplicação obrigatória 25%* em 1998 (Tabela 55). Considerados o valor líquido em separado do *total das despesas* e do *ensino fundamental regular* essa receita representou acréscimos de 57% e 115%, respectivamente.

Tabela 54 - Itatiba - Movimentação financeira do Fundef - 1998

Discriminação	R\$ jul/98
	Valor
Contribuição	2.274.931
Retorno	6.599.451
Receita adicional	4.324.520

Fonte: Prefeitura Municipal de Itatiba. Balanço de 1998

Tabela 55 – Itatiba - Impacto financeiro do Fundef nas despesas da administração municipal com o ensino - 1998

Discriminação	R\$ jul/98
	Valor
Despesas no ensino fundamental regular	8.102.146
Total das despesas	11.971.675
Receita adicional do Fundef	4.324.520
Aplicação líquida no ens. fundamental regular	3.777.626
Aplicação líquida no total das despesas	7.647.155
Aplicação obrigatória 25%	6.464.519

Fonte: Prefeitura Municipal de Itatiba. Balanço de 1998

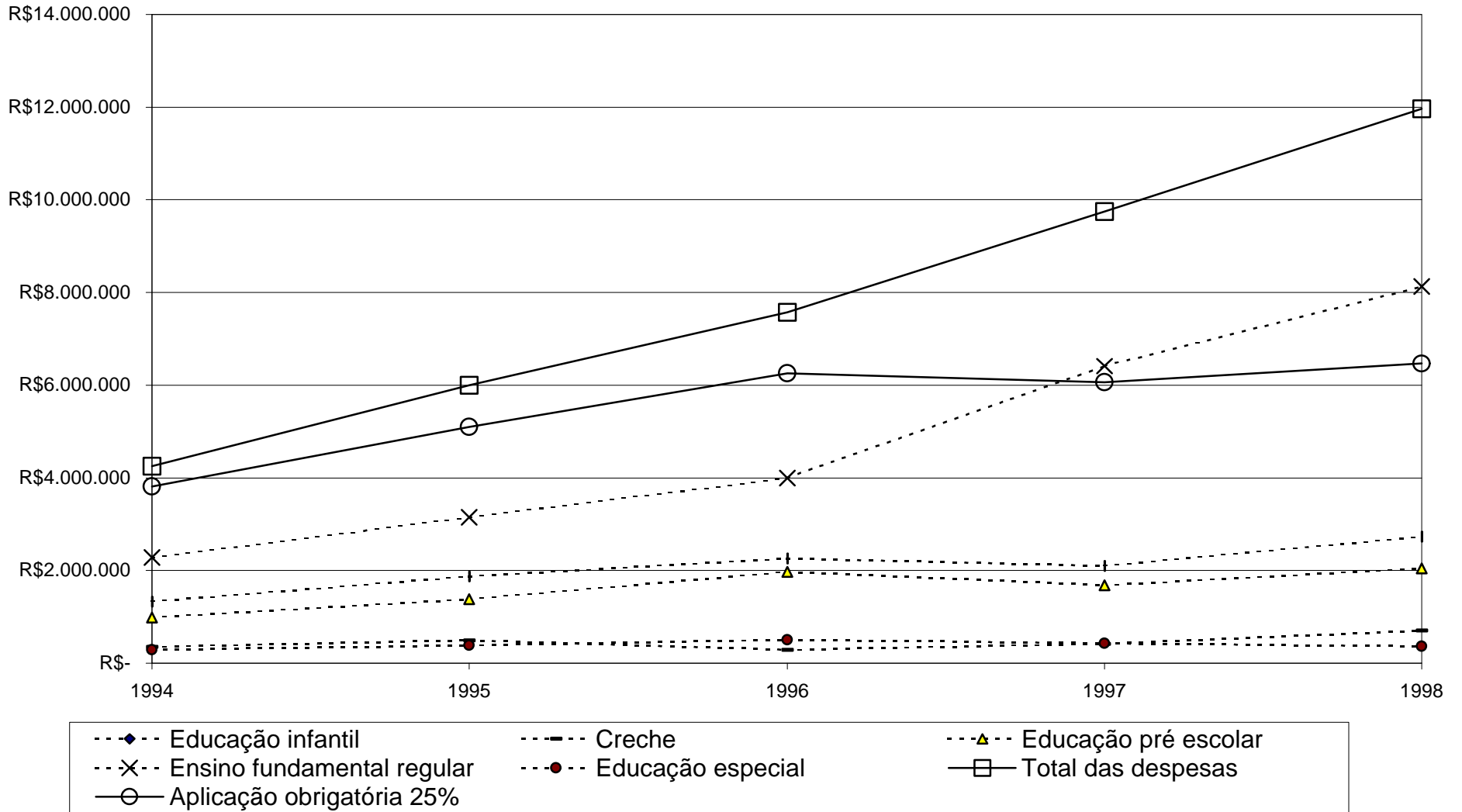
Nota: 1) No cálculo da *aplicação líquida no ensino fundamental* e da *aplicação líquida no município* foi descontado o valor depositado no Fundef.

A evolução gráfica desses e de outros itens de despesas pode ser verificada no Gráfico 26. A elevação vertiginosa do valor do *total das despesas* e do *ensino fundamental regular* em relação a outros programas fica bastante evidenciada a partir de 1997.

Adicionalmente, a análise do financiamento da educação municipal pelo gasto por aluno/ano¹⁰, de modo geral, mostra um decréscimo paulatino do valor por aluno (Tabela 56). O valor da *total das despesas* correspondia a um gasto de mais de R\$ 2.860 por aluno em 1995. Esse patamar reduziu-se a R\$ 740 por aluno em 1997. O crédito recebido do Fundef fez com que todos os indicadores de gasto se recuperassem em 1998. Assim mesmo, o valor do gasto por aluno no campo *total das despesas* nesse ano, por exemplo, corresponde a menos de um terço do alcançado em 1995.

¹⁰ O gasto por aluno/ano é calculado pela simples divisão das despesas contabilizadas nos programas e subprogramas pelo número de matrículas correspondentes em cada ano.

Gráfico 26 - Itatiba - Despesas com manutenção do ensino na administração municipal, por programas e subprogramas - 1994 - 1998



Chama a atenção a diferença do valor do gasto por aluno na *educação pré-escolar* com o valor existente nos outros campos de despesa, particularmente em 1994 e 1995. As matrículas nesse modalidade da *educação infantil* são a única referência para estimarmos os indicadores de gasto por aluno nesses anos. Na ausência de outra referência, supomos que todas as despesas se voltaram para a manutenção da rede e do equipamento existentes. A diferença, por exemplo, entre o gasto de R\$ 537 por aluno na *pré-escola* e o gasto de R\$ 2.337 por aluno no *total das despesas* sugere o uso irregular dos recursos. A análise da folha de pagamentos ofereceu uma parte da explicação. Ela indicou um peso desproporcional do pessoal não docente no quadro de funcionários do setor. Outros gastos contendo desvios de funções podem estar embutidos nessa diferença. Em 1995, essa diferença sem lastro em matrículas chegou a pouco mais de R\$ 2.100 por aluno. A sua redução e, até mesmo eliminação, em função do crescimento do atendimento nos anos seguintes aponta para a maior eficiência na alocação e efetiva aplicação dos recursos.

Tabela 56 - Itatiba – Gasto por aluno/ano na administração municipal, por programas e subprogramas - 1994 – 1998

Nível de ensino e Campo de despesa	R\$ jul/98				
	1994	1995	1996	1997	1998
	\$	\$	\$	\$	\$
Educação da criança de 0 a 6 anos	-	-	1.071	843	1.104
Creche	-	-	2.774	1.288	1.969
Educação pré-escolar	537	754	982	777	959
Ensino fundamental	-	-	1.105	639	818
Educação especial	-	-	-	35.236	3.052
Ensino supletivo	-	-	-	-	185
Total das despesas	2.337	2.862	1.245	741	900
Aplicação obrigatória	2.096	2.435	1.027	461	486
Aplicação obrigatória com Fundef	-	-	-	-	825
Aplicação obrigatório total	2.319	2.572	1.136	693	897
Aplicação com recursos próprios	2.115	2.712	1.137	509	828
Assistência ao educando (transporte)	201	515	99	58	33
Alimentação e nutrição (merenda)	485	380	204	64	70

O gasto por aluno/ano no *ensino fundamental*, em 1997, caiu quase à metade do seu valor no ano de início efetivo do atendimento. Recuperou-se em 1998 devido ao Fundef, chegando a R\$ 818 por aluno. Em comparação, o *per capita* válido para as

receitas do Fundef nesse ano equivalia a R\$ 657 por aluno. Isso quer dizer que a prefeitura investiu mais R\$ 161 para cada nova matrícula transferida para sua responsabilidade nesse ano. Essa condição torna a municipalização do ensino fundamental regular muito mais atraente financeiramente do que o atendimento aos outros níveis de ensino

No caso da *educação infantil*, já antecipamos as dificuldades de interpretar a evolução das matrículas, o que se reflete na análise do seu gasto por aluno. Não obstante, os valores ficaram acima daqueles do *ensino fundamental*. O impacto negativo na *educação infantil*, que acometeu também os outros indicadores de gasto, deu-se em 1997, mas foi substancialmente recuperado em 1998. Portanto, os patamares alcançados nesse ano, acompanhando as análises anteriores, afastam a suposição da ocorrência ou sequer permanência de impactos negativos nesse nível de ensino mantido pela administração municipal em Itatiba, pelo menos no primeiro ano de funcionamento do Fundef.

Conclusão

Após a análise da evolução de aspectos da administração municipal em educação básica no município de Itatiba, pode-se concluir que o Fundef, em 1998, contribuiu para consolidar o processo de municipalização iniciado anos antes, contrariando a suposição de eventuais impactos negativos sobre os outros níveis de ensino.

Conjuntamente considerados, a expansão da oferta da educação básica em quase todos os níveis e modalidades de ensino mantidos pela rede municipal, o processo de adequação dos órgãos da administração educacional e do magistério, providenciado simultaneamente ao volume satisfatório de recursos financeiros, pode-se também concluir que a municipalização e depois o Fundef não trouxeram maiores dificuldades para o desempenho educacional municipal. Esse desempenho positivo foi importante para a própria expansão do ensino em todo o município, mas assistiu à redução da dependência administrativa estadual.

Além disso, a prefeitura de Itatiba contou com fatores favoráveis à esse desempenho. Até 1995, aplicava a receita vinculada apenas para o atendimento à educação infantil. O secretário de educação do município ocupava a vice-presidência da UNDIME estadual, além das possíveis afinidades políticas com o governo estadual. Isso pode ter colaborado com o processo desenvolvido.

3.5 Município de **Cubatão**

Caracterização do município

O município de Cubatão fica localizado na região litorânea da baixada santista no Estado de São Paulo. Sua população, em 1996, contava 97.257 habitantes, sendo 96.693 na região urbana e 564 na zona rural (IBGE, 1997).

Cubatão qualificou-se na amostra com o seguinte conjunto de indicadores para o ano de 1996: grande porte populacional; a oferta de ensino supletivo mostra uma cobertura acima da média entre os municípios que mantêm este tipo do atendimento educacional; sobressaiu-se também uma das maiores coberturas de educação infantil na modalidade pré-escola, alcançando 83% da faixa etária correspondente; a rede municipal de ensino já mantinha ensino fundamental regular com perto de 52% de toda a oferta pública existente no município; não participava do programa de parceria para municipalização desse nível de ensino junto ao governo estadual; a simulação de retenção da receita de impostos alcançava pouco mais de 50% dos recursos reservados ao ensino. Especificamente a esse respeito, Cubatão exemplifica um dos casos extremos de retenção de receita, ou seja, mesmo que venha no futuro a municipalizar todas as matrículas públicas de ensino fundamental regular existentes no município, terá um grande volume de recursos retido no Fundef. Isso se deve ao fato da receita tributária da prefeitura de Cubatão estar bem acima da dos outros município. Cubatão é um pólo petroquímico e concentra grandes empresas nesse setor, o que lhe assegura tal situação. A proporção da receita disponível obrigatoriamente vinculada ao ensino e, especialmente, subvinculada ao ensino fundamental, supera proporcionalmente o conjunto das matrículas públicas atendido em todo o município, segundo o *per capita* médio estadual do Fundef. O excedente então retido deverá ser redistribuído entre as outras redes que mantêm matrículas no ensino fundamental regular.

Evolução geral das matrículas em educação básica no município

A evolução do total das matrículas em educação básica no município de Cubatão, agrupadas por dependência administrativas, revela uma ligeira expansão da oferta em torno de 4% entre 1994 e 1998 (Tabela 57 e Gráfico 27).

Para essa expansão, contribuiu a elevação de mais de 900 matrículas na dependência administrativa particular em 1997, o que multiplicou por quatro o número

do seu atendimento no ano anterior. Muito embora a sua participação na oferta educacional total do município seja inexpressiva, esse incremento de matrículas significou um aumento de 220% no período.

Tabela 57 – Cubatão - Matrículas iniciais em educação básica, por dependência administrativa - 1994 - 1998

Dep. Adm.	1994		1995		1996		1997		1998		Variação % 1998/1994
	n.º	%	n.º	%	n.º	%	n.º	%	n.º	%	
Estadual	12.496	36%	12.224	36%	12.067	36%	11.946	34%	12.711	36%	2%
Municipal	20.580	60%	20.856	61%	20.754	61%	20.916	60%	20.828	58%	1%
Particular	393	1%	418	1%	345	1%	1.261	4%	1.257	4%	220%
Federal	855	3%	909	3%	921	3%	958	3%	809	2%	-5%
Total	34.324	100%	34.407	100%	34.087	100%	35.079	100%	35.605	100%	4%

Fontes: SEE. ETIE. CIE para as matrículas das redes estadual e particular, Prefeitura Municipal de Cubatão para as matrículas da rede municipal e CEFET-SP para as matrículas na rede federal.

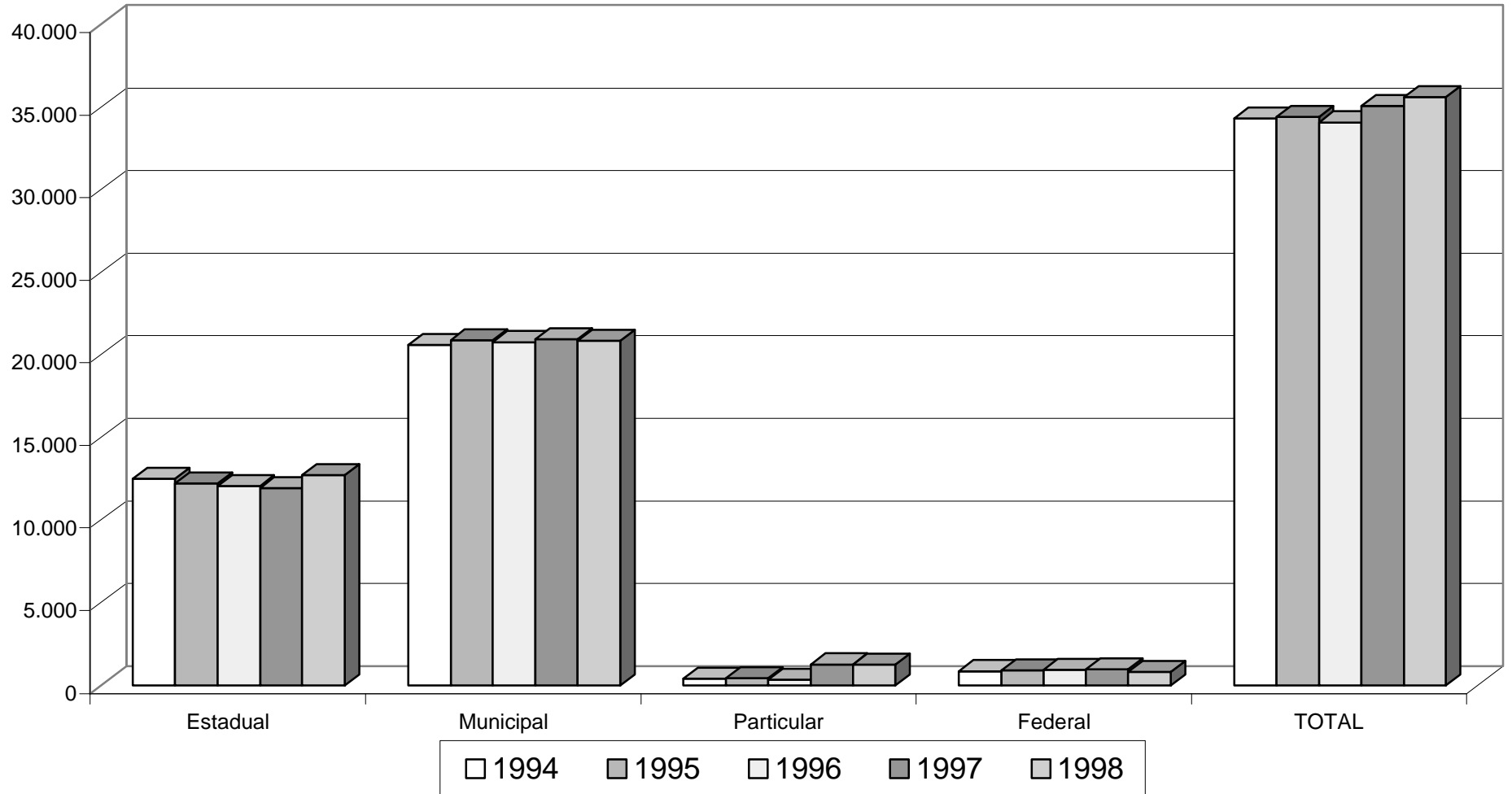
A dependência administrativa estadual vinha perdendo matrículas e importância relativa anualmente até 1997. No ano seguinte, reverte a tendência e registra saldo positivo de 2% na sua oferta de vagas. Desse modo, mantém 36% da oferta em educação básica. Esse movimento de descenso e posterior recuperação das matrículas estaduais em Cubatão é semelhante ao observado em todo o Estado.

O atendimento educacional da dependência administrativa municipal, mesmo contando o maior número de matrículas no todo, contribuiu com apenas 1% para a expansão do ensino no município.

A dependência administrativa federal regrediu a sua oferta educacional em 5% no período. Atendendo apenas o ensino médio técnico, depois de uma seqüência ascendente até 1997, termina o período com saldo negativo, ao perder 150 matrículas somente em 1998.

Em resumo, o saldo positivo do ensino em todo o município se deu por conta do maior crescimento da oferta particular (apesar de suas proporções diminutas), em 1997 e 1998, assim como se deveu à recuperação das matrículas estaduais, especificamente em 1998. A oferta municipal foi praticamente estável ao longo do período e a federal regrediu ao final.

Gráfico 27 - Cubatão
Matrículas iniciais em educação básica, por dependência administrativa
1994 - 1998



Evolução das matrículas estaduais em educação básica

Na dependência administrativa estadual, o exame desagregado da evolução de cada nível de ensino da educação básica destaca o nível de ensino fundamental regular com o maior número de matrículas (Tabela 58 e Gráfico 28). Porém, esse nível de ensino também registra uma tendência anual progressivamente decrescente, mais acentuada em 1997, ano em que foram fechadas quase 500 matrículas. O segmento da 1ª à 4ª série foi o que deu o tom para esse desempenho negativo, enquanto o segmento da 5ª à 8ª série manteve-se praticamente estável.

A educação especial atingiu 107 matrículas em 1998, seu mais elevado patamar, depois de oscilar nos anos anteriores.

Tabela 58 -- Cubatão- Dependência Administrativa Estadual – Matrículas iniciais em educação básica, por nível de ensino – 1994 - 1998

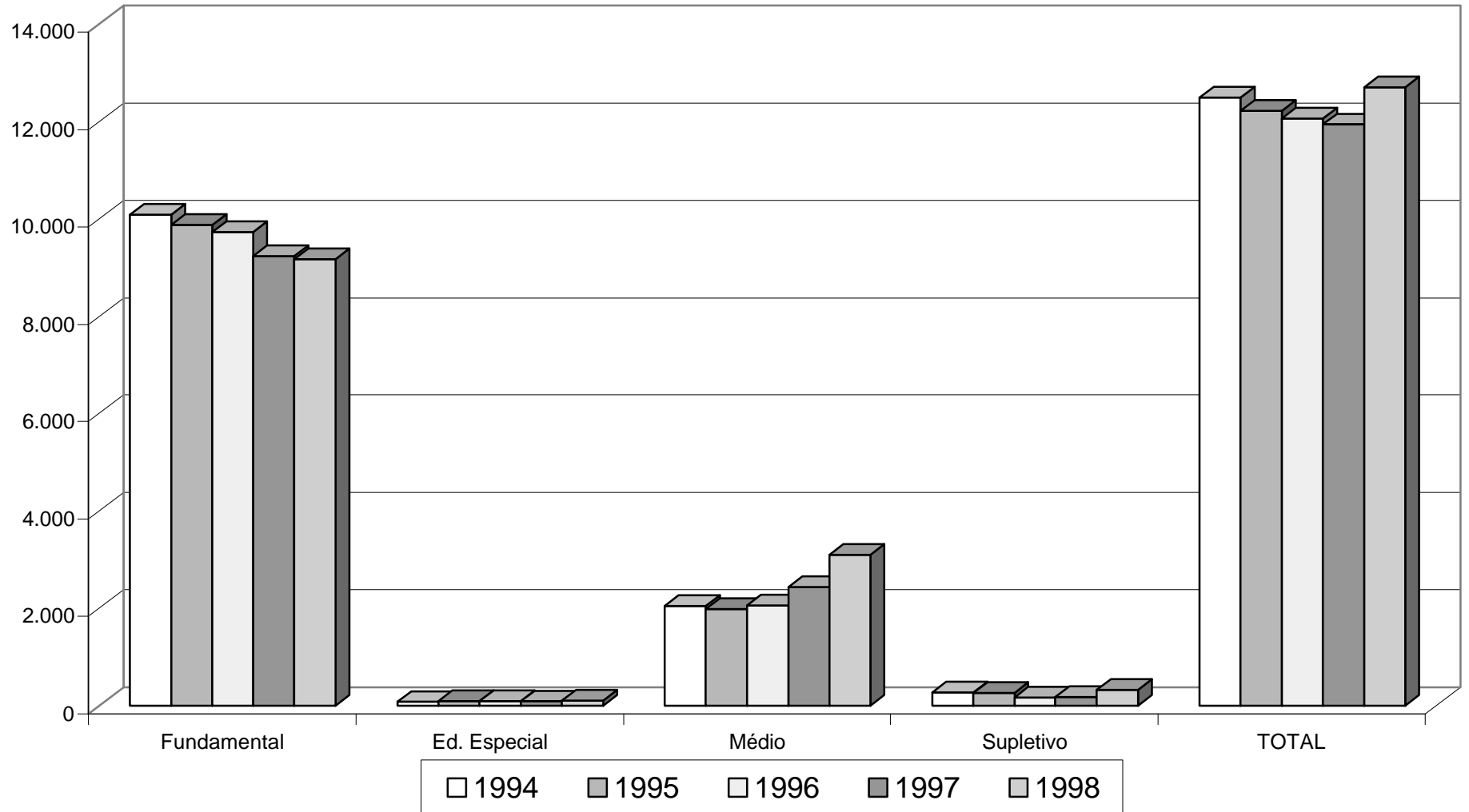
Nível de Ensino	1994		1995		1996		1997		1998	
	n.º	%	n.º	%	n.º	%	n.º	%	n.º	%
Fundamental	10.086	81%	9.874	81%	9.731	81%	9.234	77%	9.178	72%
1ª à 4ª	5.534	44%	5.270	43%	5.122	42%	4.707	39%	4.545	36%
5ª à 8ª	4.552	36%	4.604	38%	4.609	38%	4.527	38%	4.633	36%
Ed. Especial	83	1%	100	1%	99	1%	94	1%	107	1%
Médio	2.047	16%	1.987	16%	2.063	17%	2.433	20%	3.099	24%
Supletivo	280	2%	263	2%	174	1%	185	2%	327	3%
Supl. Fund.	280	2%	263	2%	174	1%	185	2%	190	1%
Suplência II	-	-	-	-	-	-	-	-	190	1%
Supl. Médio	-	-	-	-	-	-	-	-	137	1%
TOTAL	12.496	100%	12.224	100%	12.067	100%	11.946	100%	12.711	100%

Fonte: SEE. ETIE. CIE

O ensino médio, por seu lado, aumentou significativamente o número de matrículas, especialmente a partir de 1997. Em termos proporcionais, passou de 16% em 1994 para 24% em 1998, ocupando o espaço cedido pelo ensino fundamental regular. O comportamento do ensino médio regular local vai confirmando a tendência de crescimento acentuado verificada em todo o Estado.

O ensino supletivo, por fim, que vinha perdendo matrículas até 1997, reverte essa evolução no ano seguinte ao recuperar a oferta na suplência II e ao abrir vagas no nível médio. Portanto, o ensino supletivo e o ensino médio juntos contribuíram para a reversão da tendência decrescente da oferta estadual em educação básica.

Gráfico 28- Cubatão - Dependência Administrativa Estadual
Matriculas iniciais em educação básica, por nível de ensino - 1994 - 1998



Evolução das matrículas municipais em educação básica

A ligeira oscilação ascendente do comportamento da soma total das matrículas em educação básica mantidas pela dependência administrativa municipal sobressaiu-se à evolução variada de cada nível de ensino (Tabela 59 e Gráfico 29).

Tabela 59 – Cubatão – Dependência Administrativa Municipal – Matrículas iniciais em educação básica, por nível de ensino – 1994 – 1998

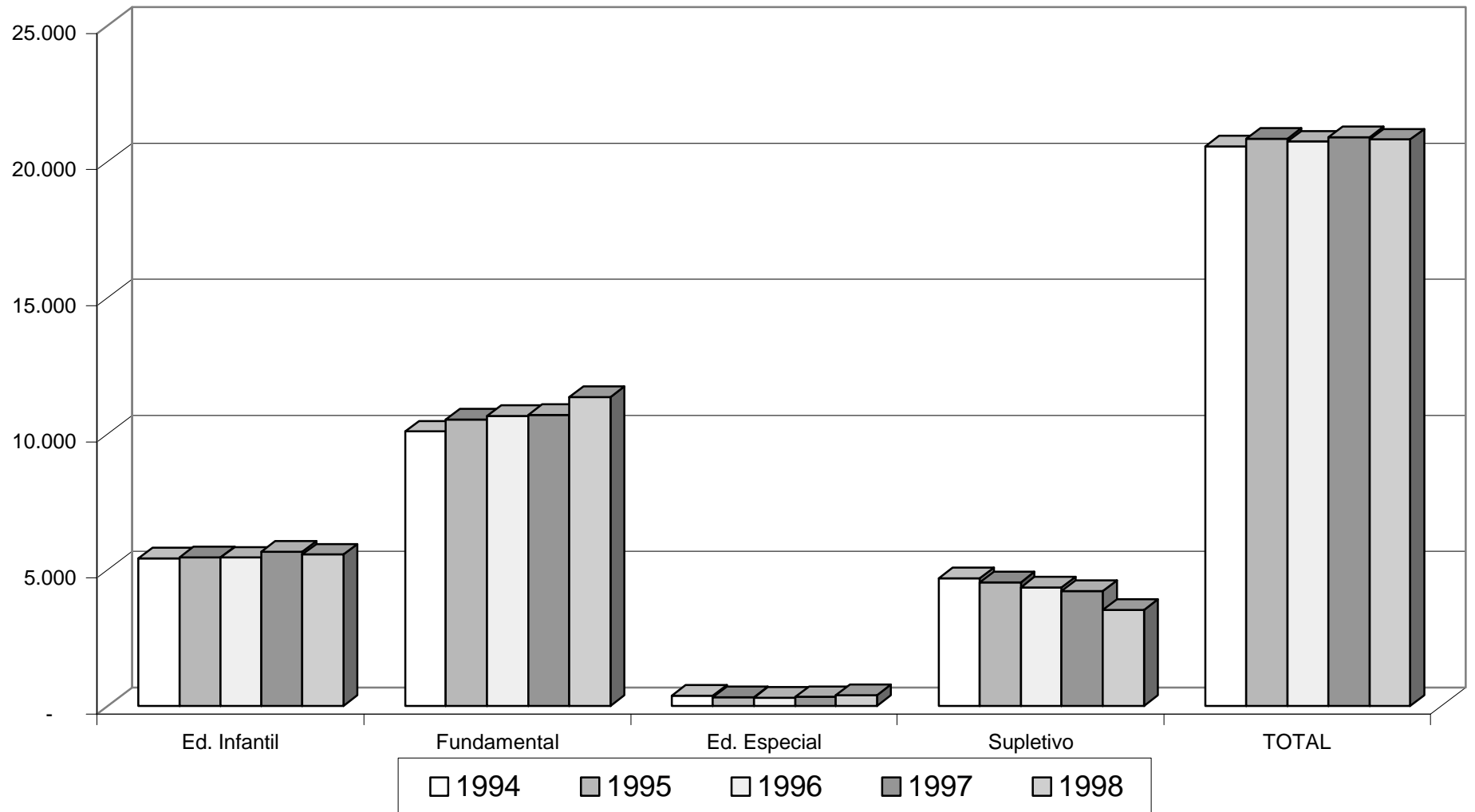
Meses de referência: fevereiro e agosto

Nível de Ensino	1994		1995		1996		1997		1998	
	n.º	%	n.º	%	n.º	%	n.º	%	n.º	%
Infantil	5.424	26%	5.461	26%	5.444	26%	5.659	27%	5.557	27%
Creche	825	4%	790	4%	829	4%	776	4%	696	3%
pré-escola	4.599	22%	4.671	22%	4.615	22%	4.883	23%	4.861	24%
Fundamental	10.085	49%	10.530	50%	10.655	51%	10.698	51%	11.346	54%
1ª à 4ª	6.407	31%	6.344	30%	6.267	30%	6.277	30%	6.292	30%
5ª à 8ª	3.678	18%	4.186	20%	4.388	21%	4.421	21%	5.054	24%
Ed. Especial	381	2%	324	2%	306	1%	335	2%	402	2%
Supletivo	4.690	23%	4.541	22%	4.349	21%	4.224	20%	3.523	17%
Supl. Fund. 1s	1.522	7%	1.479	7%	1.502	7%	1.370	7%	1.241	6%
Supl. I	491	2%	525	3%	529	3%	469	2%	519	2%
Supl. II	1.031	5%	954	5%	973	5%	901	4%	722	3%
Supl. Médio. 1s	933	5%	945	5%	901	4%	826	4%	568	3%
Supl. Fund. 2s	1.529	7%	1.363	7%	1.304	6%	1.302	6%	1.057	5%
Supl. I	556	3%	485	2%	483	2%	458	2%	434	2%
Supl. II	973	5%	878	4%	821	4%	844	4%	623	3%
Supl. Médio. 2s	706	3%	754	4%	642	3%	726	3%	657	3%
TOTAL	20.580	100%	20.856	100%	20.754	100%	20.916	100%	20.828	100%

Fonte: Prefeitura Municipal de Cubatão. Secretaria de Educação, Cultura, Esportes e Turismo. Setor de Ensino Regular. Setor do Ensino Regular e Setor de Ensino Supletivo Documento consultado: Quadro Demonstrativo de Classes e Alunos

O comportamento das matrículas do ensino fundamental regular foi continuamente crescente no período examinado. Acumulando quase a metade da oferta da rede municipal já em 1994 (49%), essa evolução positiva fez essa oferta aumentar em importância relativa (54%). Cresceu mais acentuadamente em 1995 e em 1998. Esse crescimento foi conduzido, principalmente pelo acréscimo de matrículas no segmento da 5ª à 8ª série, enquanto o segmento da 1ª à 4ª série foi decrescente até 1997 e recuperou poucas matrículas nos dois anos seguintes.

Gráfico 29 - Cubatão - Dependência Administrativa Municipal
Matrículas iniciais em educação básica, por nível de ensino - 1994 - 1998



Na educação infantil, a evolução da soma das matrículas registrou leve oscilação positiva, apresentando estabilidade nos três primeiros anos do período, elevação em 1997 e recuo em 1998. Mesmo assim, passou de 26% para 27% a sua presença relativa dentro da oferta municipal de ensino. Entretanto, as suas duas modalidades tiveram comportamento diverso. A variação positiva da educação infantil, embora também oscilante, ocorreu por conta da pré-escola. Nessa modalidade, houve um acréscimo de cerca de 260 matrículas entre o primeiro e o último ano (6%). Porém, houve uma pequena redução de vagas em 1998. Em creche, ao contrário, a oscilação das matrículas foi negativa, perdendo pouco mais de 130 vagas só nos dois últimos anos, 53 delas em 1997 e mais 80 em 1998, depois de certa estabilidade nos anos anteriores.

A educação especial, que teve seu número de matrículas reduzido de 1994 até 1996, experimentou recuperação no ano seguinte e atinge seu patamar mais alto em 1998.

As matrículas no ensino supletivo, apesar da importante presença relativa na composição geral do atendimento da administração municipal, foram cedendo espaço para o ensino fundamental regular, sobretudo em 1998. Só nesse ano, fecharam 700 vagas, cerca de 17% da oferta do ano anterior. No período, fecharam quase 1200 vagas, cerca de 25% do número atendido em 1994, alcançando todas as modalidades ofertadas. Entre elas, a mais atingida foi a do ensino fundamental supletivo em suplência II (5ª à 8ª série), que sozinha contribuiu com mais de metade do fechamento. No cômputo geral relativo, o ensino supletivo reduziu de 23% para 17% a sua presença na composição do atendimento municipal, dos quais perdeu três pontos percentuais somente no último ano.

O comportamento mais evidente das matrículas em cada nível de ensino mantido pela administração municipal em 1998 dá fortes indícios de sua associação com o impacto do Fundef. O maior incremento de matrículas no ensino fundamental regular e, menos acentuado, na educação especial, ao lado da redução de vagas em creche e no ensino supletivo, sobretudo, apontam para essa associação. Nesse último caso, o Fundef pode ter acentuado ainda mais uma tendência já existente.

Evolução das matrículas particulares em educação básica

O comportamento das matrículas em educação básica na dependência administrativa particular registraram substancial expansão da oferta, especialmente em 1997 (Tabela 60 e Gráfico 30).

Tabela 60 – Cubatão – Dependência Administrativa Particular – Matrículas iniciais em educação básica, por nível de ensino – 1994 - 1998

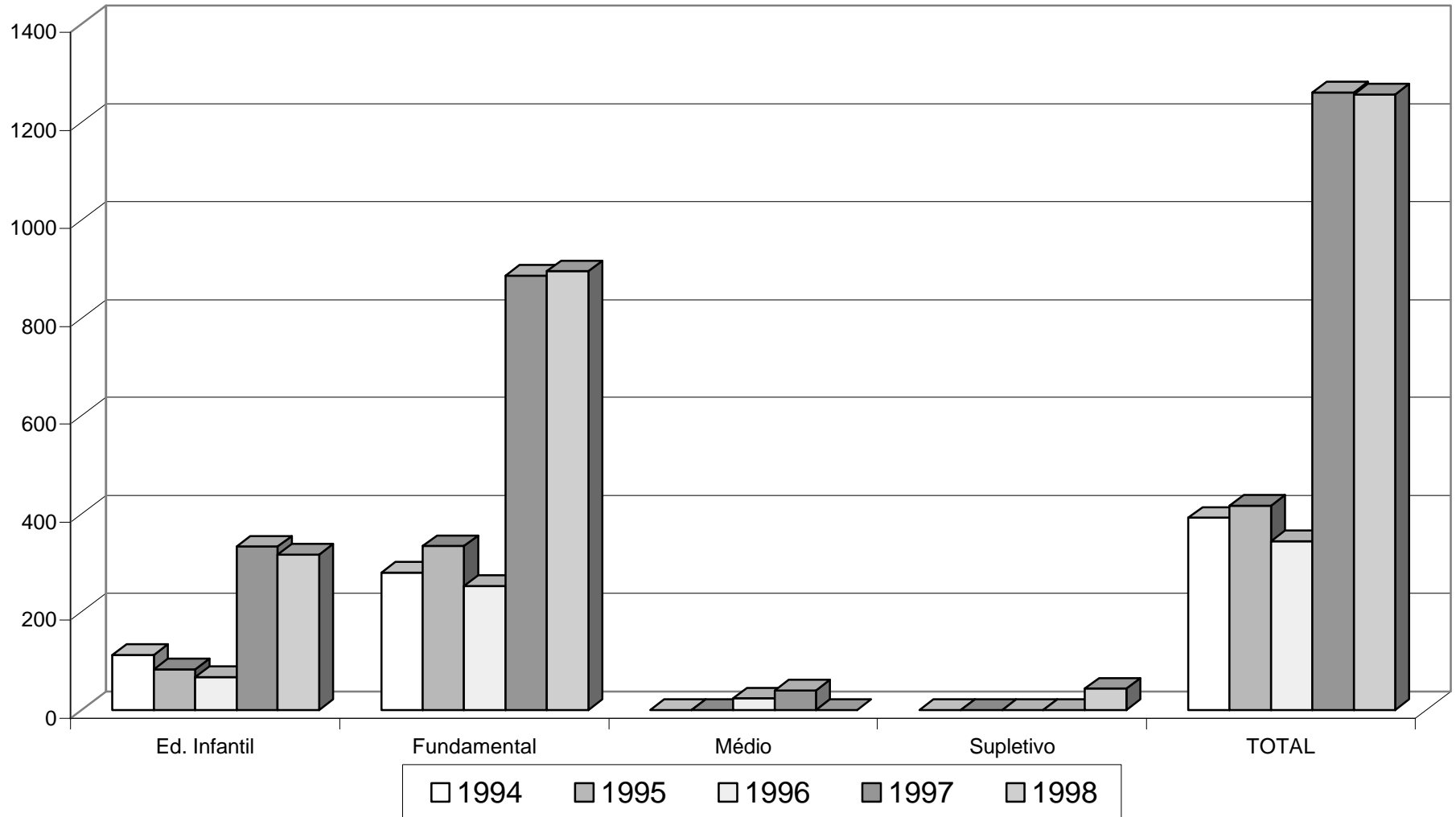
Nível de Ensino	1994		1995		1996		1997		1998	
	n.º	%	n.º	%	n.º	%	n.º	%	n.º	%
Ed. Infantil	*	*	*	*	*	*	334	26%	317	25%
Creche	*	*	*	*	*	*	23	2%	45	4%
Pré-Escola	113	29%	83	20%	68	20%	311	25%	272	22%
Fundamental	280	71%	335	80%	253	73%	887	70%	896	71%
1ª à 4ª	168	43%	206	49%	154	45%	473	38%	479	38%
5ª à 8ª	112	28%	129	31%	99	29%	414	33%	417	33%
Médio	0	0%	0	0%	24	7%	40	3%	0	0%
Supletivo	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	44	4%
Supl. Fund.	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	22	2%
Suplência I	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	22	2%
Supl. Médio	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	22	2%
TOTAL	393	100%	418	100%	345	100%	1.261	100%	1.257	100%

Fontes: SEE. ETIE. CIE

* Informação não disponível

Tal expansão envolveu todos os níveis e modalidades de ensino, com exceção do ensino médio que teve as vagas fechadas em 1998. Em compensação, abriram-se vagas no ensino supletivo, antes inexistente. Na soma total, a rede particular em Cubatão é muito pequena, quase irrisória diante da rede pública. Comparando o primeiro com o último ano, tem-se as seguintes taxas de crescimento: 180% na educação infantil, 220% no ensino fundamental regular. O crescimento total foi conduzido principalmente pela elevação no número de matrículas do ensino fundamental regular, o de maior importância na oferta particular.

Gráfico 30 - Cubatão - Dependência Administrativa Particular
Matriculas iniciais em educação básica, por nível de ensino - 1994 - 1998



Em suma, a oferta da educação básica em todo o município seguiu uma relativa estabilidade. Há que se destacar a redução contínua da oferta na rede estadual até 1997, com plena recuperação em 1998, comandada pelo ensino médio regular e pelo ensino supletivo. Sobressaiu-se o substancial crescimento das matrículas na rede particular, apesar de ainda manter presença relativa ínfima diante da rede pública. Na rede municipal, a estabilidade na soma total das matrículas ofuscou o comportamento individual diverso de cada nível de ensino.

Adequação dos órgãos administrativos e do magistério municipais na educação básica

A relativa estabilidade das matrículas em educação básica mantidas pela administração municipal no período foi seguida de poucas alterações ou iniciativas nos órgãos administrativos e do magistério.

A estrutura administrativa do setor educacional da prefeitura, sem alterações no período, organiza-se na Secretaria de Desenvolvimento Educacional desde 1979. O seu organograma interliga três gerências: de educação, de esportes e de cultura. Na Gerência de Educação subordinam-se as coordenadorias de educação, de creches e de assistência educacional. Nesta última, destaca-se a supervisão de bolsas e passes. A Coordenadoria de Educação ainda se divide em Supervisão de Cadastro, Supervisão de Ensino Regular, Supervisão de Ensino Supletivo e Supervisão de Ensino Pré-escolar.

Foram tomadas duas medidas importante para a área educacional do município. A criação do Conselho Municipal de Educação ao final de 1996 (Cubatão, 1996) e a implementação de um novo regimento escolar em 1998, contendo as diretrizes de funcionamento das unidades escolares da prefeitura (Cubatão, 1998).

No quadro de pessoal da educação, em geral, e do magistério, em particular, embora os dados obtidos sejam insuficientes e muito agregados, eles dão indícios de uma progressiva precariedade no atendimento. Informações quantitativas fornecidas pelo setor de recursos humanos da administração municipal revelam uma drástica redução do pessoal no período, especialmente em 1998 (Tabela 61). O quadro de pessoal da educação vinha reduzindo-se anualmente, segundo o setor, pelo efeito normal das aposentadorias. Mas isso não explica a vertiginosa redução do pessoal não docente em 1998 (de 432 para 67). O número de docentes segue a mesma tendência geral, mas menos acentuada.

Tabela 61 – Cubatão – Função docente e não docente na educação básica da administração municipal – 1994 – 1998

Mês de referência: junho					
Função	1994	1995	1996	1997	1998
Docente	565	603	555	530	507
Não Docente	543	464	455	432	67
Pessoal Total	1.108	1.067	1.010	962	574

Fonte: Prefeitura do Município de Cubatão. Gerência de Recursos Humanos.

A relação entre docentes e não docentes, que manteve-se em torno de um para um até 1997, evoluiu para quase oito docentes para cada não docente em 1998. A relação mais ou menos equilibrada na maior parte do período sugere uma folha de pagamento sobrecarregada com pessoal não ligado diretamente ao ensino. É preciso considerar que a prefeitura de Cubatão recorre a uma empresa de terceirização de mão-de-obra, o que poderia contribuir para elucidar o comportamento do quadro de pessoal. Mas não houve meios de verificar essa possível influência.

Mesmo essas insuficientes informações sobre o quadro de pessoal, quando comparadas com o total de matrículas, reforçam o indício de crescente precariedade do atendimento (Tabela 62).

Tabela 62 – Cubatão – Relação matrículas/docente e matrículas/não docente na educação básica da administração municipal– 1994 – 1998

Relação	1994	1995	1996	1997	1998
Matrículas / Docente	32	31	34	36	38
Matrículas / Não docente	34	40	41	44	285
Matrículas / Pessoal Total	17	18	19	20	33

Nota: O número total de matrículas que serviu de base para a elaboração desse quadro excluiu aquele referente ao ensino supletivo (fundamental e médio) do segundo semestre de cada ano.

A progressiva redução do número de funcionários fez elevar a relação de matrículas por docente, por não docente e pelo pessoal total. No caso da relação de matrículas por docente, o número elevou-se de 32 para 38 no período. A relação de matrículas por não docentes reflete, no ano final, a drástica redução dessa categoria no total de funcionários na educação.

O Estatuto do Magistério com o plano de carreira, ambos ainda em vigor, não obstante as alterações posteriormente realizadas, foram implantados em 1978 (Cubatão,

1978). Pode-se admitir, assim, que se tornaram inadequados para as condições atuais do ensino oferecido pela rede municipal.

As informações obtidas sobre os órgãos administrativos e sobre o magistério permitem apenas supor o crescimento das dificuldades do setor educacional diante do tamanho da rede municipal, o que, por sua vez, indica o aumento da precariedade nas condições gerais do atendimento educacional.

Despesas municipais com manutenção e desenvolvimento do ensino

As informações sobre o financiamento do ensino mantidas pela administração municipal, na parte específica das despesas, oferecem dificuldades extras de análise. Os dados obtidos dos Balanços são inconsistentes e insuficientes para alguns dos subprogramas (educação infantil) enquanto revelam desvio de função na aplicação dos recursos em outros (Tabela 63)

A evolução do *total das despesas* realizadas pela prefeitura oscilou em torno dos R\$ 47 milhões no período, alcançando um máximo de R\$ 52 milhões em 1995 e um mínimo de R\$ 43 milhões em 1997. A evolução do montante da *aplicação obrigatória* (25%) manteve-se abaixo da evolução do valor do *total das despesas*. Aparentemente, isso quer dizer que, conforme os balanços municipais, a prefeitura teria cumprido a dispositivo legal de vinculação de 25% da receita de impostos para a manutenção e desenvolvimento do ensino. Isso aparece também no *percentual aplicado* em cada ano, sempre próximo da casa dos 30%. Porém, o exame mais detalhado das despesas nos programas e subprogramas revela inconsistências no registro contábil. Na *educação infantil*, por exemplo, os valores contabilizados em *creche* e *educação pré-escolar*, no período, seguem um padrão muito irregular. Além do mais, foram contabilizadas despesas com *alimentação e nutrição* na *educação infantil* em 1996 e 1997, subprograma registrado em *assistência a educandos* nos dois anos anteriores. Essas ocorrências comprometem a confiabilidade do registro contábil.

No *ensino fundamental*, os gastos mostram regularidade girando próximos dos R\$ 30 milhões. Esses gastos elevaram-se substancialmente em 1998, por conta da vigência do Fundef. As despesas nesse nível de ensino também absorveram a maior parcela dos recursos dispendidos em proporção crescente a cada ano, 58% em 1994 e 81% em 1998.

O programa *ensino médio* registra valores bastante oscilantes, apesar de não manter nenhuma matrícula nesse nível de ensino, o que indica desvio de função. Mesmo assim, nota-se um valor de gastos significativo, que consumiu perto de 8% das despesas com a manutenção ensino em 1995.

Tabela 63 - Cubatão - Despesas com manutenção do ensino na administração municipal, por programas e subprogramas – 1994 – 1998

Programas e subprogramas	1994		1995		1996		1997		1998	
	R\$	%	R\$	%	R\$	%	R\$	%	R\$	%
Educação Infantil	2.239.039	5%	1.513.890	3%	633.442	1%	2.541.042	6%	1.931.339	4%
Creche	452.170	1%	305.181	1%	7.168	0%	937.469	2%	19.513	0%
Educação pré-escolar	1.786.868	4%	1.208.708	2%	14.965	0%	158.836	0%	1.911.826	4%
Alimentação e nutrição	-	-	-	-	611.308	1%	1.444.738	3%	-	0%
Ens. Fundamental	27.893.331	58%	32.724.908	63%	31.485.168	67%	29.440.880	69%	38.806.492	81%
Ensino Médio	33.598	0%	4.051.511	8%	97.225	0%	458.363	1%	1.092.789	2%
Assistência a Educandos	8.625.465	18%	10.238.212	20%	-	-	-	-	-	-
Ensino regular	658.234	1%	331.272	1%	-	-	-	-	-	-
Associativismo estudantil	3.738.730	8%	-	-	-	-	-	-	-	-
Difusão cultural	-	-	5.531.803	11%	-	-	-	-	-	-
Alimentação e nutrição	860.123	2%	724.791	1%	-	-	-	-	-	-
Bolsas de estudo	1.193.803	3%	1.520.070	3%	-	-	-	-	-	-
Transporte escolar	2.323.302	5%	2.101.227	4%	-	-	-	-	-	-
Ensino Superior	-	-	-	-	4.481.021	10%	1.950.042	5%	1.020.614	2%
Bolsas de estudo	-	-	-	-	1.916.109	4%	958.304	2%	234.711	0%
Transporte escolar	-	-	-	-	2.475.467	5%	984.410	2%	779.906	2%
Educação Especial	56.947	0%	16.147	0%	26.616	0%	49.268	0%	74.827	0%
Assistência e previdência	2.094.638	4%	2.473.846	5%	9.394.028	20%	7.560.666	18%	3.973.746	8%
Total das Despesas	47.751.237	100%	52.149.191	100%	47.138.298	100%	42.948.687	100%	47.947.703	100%
Percentual aplicado	39%		29%		32%		31%		36%	
Aplicação obrigatória (25%)	32.608.843		44.927.775		36.964.203		34.818.270		33.117.583	
Alimentação e nutrição* -									737.080	

Fonte: Prefeitura Municipal de Cubatão. Balanços de execução orçamentária, 1994, 1995, 1996, 1997 e 1998.

*Nesse ano, essas despesas passaram a ser contabilizadas na Secretaria de Desenvolvimento Social

O programa de *assistência a educandos*, além de conter o subprograma *alimentação e nutrição* antes mencionado, inclui *associativismo estudantil* e *difusão cultural*, pouco usuais na contabilidade da educação, mas que consumiram boa parcela de recursos. Nesse programa, também constam despesas com a manutenção de dois outros importantes subprogramas até 1995: *bolsas de estudo* e *transporte escolar*. Estranhamente, esses dois subprogramas passam a ser registrados sob a rubrica de

ensino superior a partir de 1996 e diminuem de valor vertiginosamente nos anos seguintes. A retração mais específica em 1998 pode estar associada à contenção financeira trazida pelo Fundef. De qualquer forma, esse comportamento, de um lado, reafirma o desvio de função na aplicação dos recursos e, de outro, a pouca confiabilidade dos dados financeiros.

O subprograma *alimentação e nutrição*, particularmente, deixou de ser suprido com dinheiro da educação em 1998. Obedecendo à legislação sobre o assunto, passou para o âmbito da Secretaria de Desenvolvimento Social da administração municipal.

Um registro contábil bastante controverso no ensino é o lançamento das despesas com *assistência e previdência*, destinado ao pessoal inativo (aposentadoria)¹. Em apenas dois anos sucessivos, 1996 e 1997, consumiu perto de 20% das despesas com ensino em cada ano.

Em síntese, apesar do registro dos gastos com o *ensino fundamental*, a *educação especial* em todo o período e os subprogramas da *educação infantil* apenas nos dois primeiros anos aparentarem correção, falta confiabilidade no lançamento contábil. A confusão na distribuição do registro contábil e a profusão de subprogramas estranhos ao ensino geram uma dificuldade extra para a análise dos dados. Assim mesmo, é possível notar o lançamento de campos de gastos no mínimo discutíveis e não essenciais para a realização do ensino. Um volume importante deles caracteriza o desvio de função na alocação dos recursos financeiros, pois não são destinados à manutenção do *ensino fundamental* e da *educação infantil*. Por sinal, fica difícil estabelecer relação entre a evolução dos gastos realizados e a evolução das matrículas, especificamente em *educação infantil* e no *ensino supletivo*.

No que se refere a movimentação financeira do Fundef em 1998, a administração municipal de Cubatão teve quase R\$ 15 milhões de sua receita de impostos retida, o que equivaleu a 45% da *aplicação obrigatória (25%)* nesse ano. A manutenção de matrículas no ensino fundamental regular na sua rede permitiu que recuperasse pouco mais da metade do valor retido (Tabela 64). Lembre-se que houve

¹ A LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional promulgada em 1996 -, não regulamentou diretamente essa questão dos funcionários inativos da educação, permitindo interpretações ambíguas. O artigo 71, apenas indica como despesas com a manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas voltadas para a consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis. Ao nosso ver, os gastos com inativos não caberiam dentro das despesas com o ensino.

incremento de matrículas nesse nível de ensino nesse ano, em contrapartida à redução em outros níveis. Ainda assim ficaram retidos perto de 22% da receita para o ensino.

Tabela 64 - Cubatão - Movimentação financeira do Fundef - 1998

Discriminação	R\$ jul/98
	Valor
Contribuição	14.888.159
Retorno	7.583.630
Retenção	7.304.529

Fonte: Prefeitura Municipal de Cubatão. Balanço de 1998.

Tabela 65 - Cubatão - Impacto financeiro do Fundef nas despesas da administração municipal com o ensino - 1998

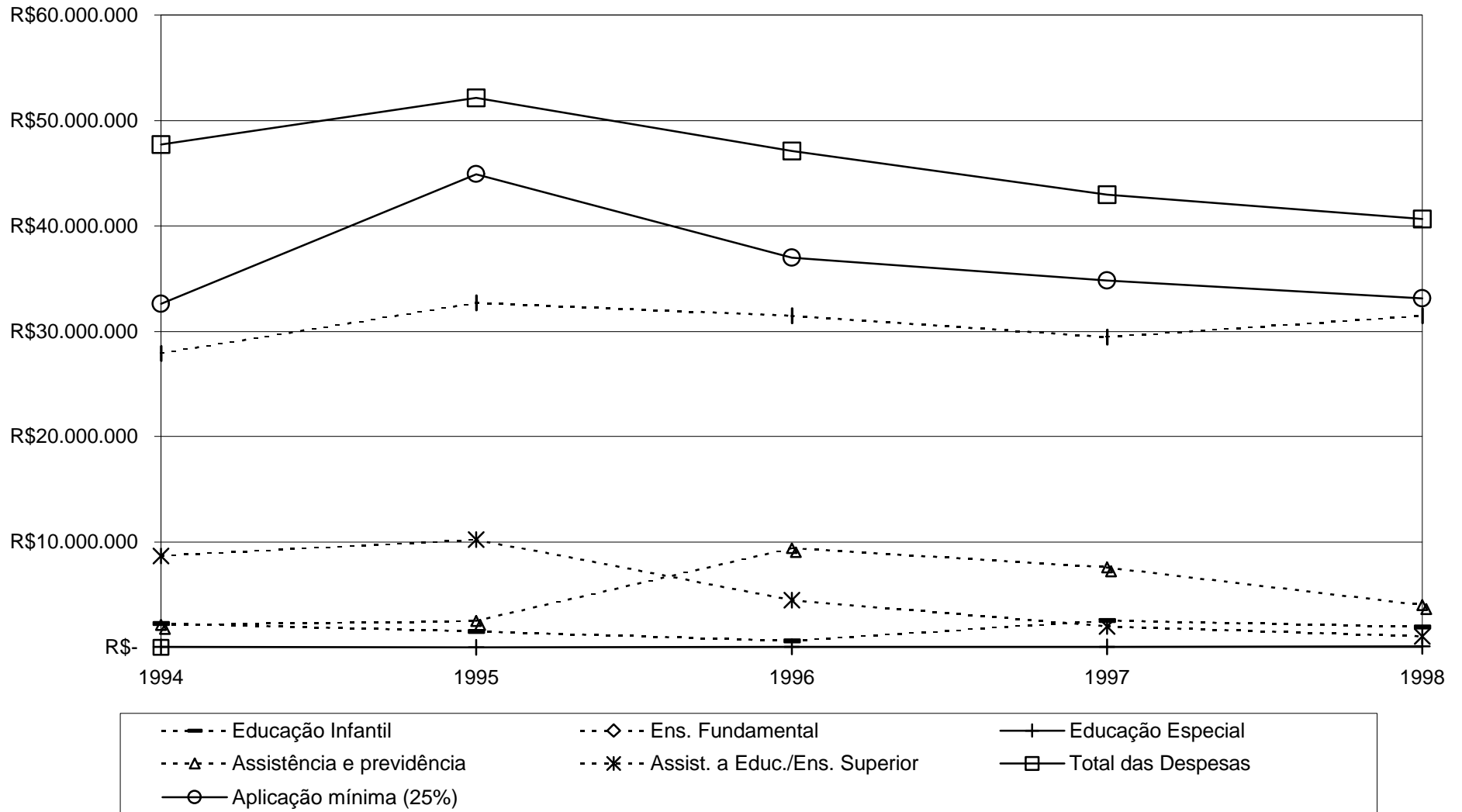
Discriminação	R\$ jul/98
	Valor
Despesas no ensino fundamental	38.806.492
Total das despesas	47.947.703
Retenção no Fundef	7.304.529
Aplicado líquida no ensino fundamental	31.501.963
Aplicação líquida na rede de ensino	40.643.174

Subtraído o valor da retenção do Fundef, a aplicação líquida de recursos no *ensino fundamental*, especificamente, e na rede de ensino, com um todo, reduzem-se à R\$ 31,5 milhões e à R\$ 40,6 milhões, respectivamente (Tabela 65). Esse é o volume de dinheiro efetivamente gasto pela prefeitura na manutenção da sua rede de ensino. Ainda assim, as despesas com o *ensino fundamental* foram 7% superiores àquelas dispendidas em 1997 (Tabela 63). Ao contrário, o total das despesas ficou 6% abaixo do dispêndio no ano anterior.

O aumento de gastos programa de *ensino fundamental* e a redução no dispêndio total confirma que, para absorver o impacto financeiro restritivo do Fundef, foram providenciados cortes nos gastos em outros itens que compõem o atendimento municipal.

Esse movimento pode ser constatado no Gráfico 31. Embora note-se uma tendência quase generalizada de retração das despesas a partir de 1996, o Fundef acabou por reverter a direção da curva do ensino fundamental e consolidar a dos itens selecionados.

Gráfico 31 - Cubatão - Despesas com manutenção do ensino na administração municipal, por programas e subprogramas - 1994 - 1998



Do ponto de vista do gasto por aluno/ano², apesar dos problemas de confiabilidade em alguns programas e subprogramas, é notável a discrepância do valor por aluno no *ensino fundamental regular* em relação as outras unidades de gasto por aluno. Nesse subprograma, mesmo após a subtração do valor retido no Fundef em 1998, a prefeitura conseguiu manter um gasto anual acima de R\$ 2.700 por aluno, pouco superior ao realizado um ano antes. Os gastos por aluno do *total de despesas* e da *aplicação obrigatória (25%)*, que consideram todas as matrículas municipais, reduziram-se paulatinamente a partir de 1996. Esse comportamento acompanha o verificado na Tabela 63. Importa acrescentar que os valores discrepantes de gasto por aluno em educação infantil em 1996, pelo menos nesse caso, reafirmam a inconsistência do registro contábil antes mencionada.

Tabela 66 – Cubatão – Gasto por aluno/ano na administração municipal, por programa e subprograma - 1994 – 1998

Programa e subprograma	R\$ jul/98				
	1994	1995	1996	1997	1998
Educação Infantil	413	277	4	194	348
Creche	548	386	9	1.208	28
Pré-escola	389	259	3	33	393
Ensino Fundamental regular	2.766	3.108	2.955	2.752	2.776
Ensino Fundamental total (regular e supletivo)	2.224	2.526	2.411	2.283	2.395
Educação Especial	149	50	87	147	186
Assistência e previdência	114	132	499	400	208
Assistência a Educandos/Ensino Superior	470	546	238	103	53
Total das Despesas	2.603	2.783	2.506	2.274	2.126
Aplicação obrigatória (25%)	1.778	2.398	1.965	1.843	1.733

Nota: No cálculo do gasto por aluno do ensino fundamental total, foram incluídas as matrículas no ensino fundamental e médio supletivos. E o cálculo dos gastos por aluno do ensino fundamental regular e total e do total de despesas em 1998 foi subtraído o valor retido no Fundef.

O valor do gasto por aluno do ensino fundamental, bem acima do dos outros municípios desta amostra, significa um dilema de difícil solução para a administração municipal quanto à manutenção desse nível de ensino. Assumir novas matrículas no ensino fundamental regular traria de volta parte dos recursos retidos no Fundef, porém isso significaria também acrescentar em torno de R\$ 2.120 em cada uma³. Nesse caso,

² O gasto por aluno/ano é calculado pela simples divisão das despesas contabilizadas nos programas e subprogramas pelo número de matrículas correspondentes em cada ano.

³ Esse valor resulta da subtração do gasto por aluno do ensino fundamental regular (R\$ 2.776) pelo valor do *per capita* estadual do Fundef (R\$ 657).

esse patamar de gasto por aluno torna-se o custo de manutenção de cada matrícula no ensino fundamental regular, cujo valor unitário oferecido pelo Fundef não estimula mais absorções. Resta à prefeitura empregar maior eficiência na realização das despesas com o ensino, o que não assegura que os outros níveis de ensino terão melhor tratamento.

Não é possível estabelecer relação entre a realização das despesas e a evolução das matrículas, particularmente no que diz respeito à educação infantil, devido aos dados contábeis inconsistentes a partir de 1997. De qualquer forma, as informações financeiras permitem supor que a prefeitura dispõe de volume razoável de recursos para realizar os serviços educacionais em todos os níveis, mesmo após o Fundef. Tudo indica que eles vinham sendo mal empregados. Em casos específicos como o da administração municipal de Cubatão, medidas como a do Fundef, que retém e redistribui receita, justificam-se plenamente.

Conclusão

Apesar do exame dos dados sobre a adequação dos órgãos administrativos da área educacional e sobre o magistério da administração municipal, bem como a análise da evolução das despesas com manutenção do ensino não oferecerem informações conclusivas a respeito dos impactos do Fundef. A análise da evolução das matrículas no período dá indícios da existência de tais impactos. O efeito associado a essa medida, em 1998, incidiu em estímulo ao incremento de matrículas no ensino fundamental regular nesse ano. No mesmo sentido, envolveu a educação especial. Ao contrário, produziu impactos negativos na educação infantil, especialmente na diminuição de vagas em creche e no ensino supletivo, nos quais aprofundou uma tendência de fechamento de vagas vigente em todo o período.

Nesse contexto, poucas alterações ocorreram na estrutura da administração da educação. Foi criado o Conselho Municipal de Educação em 1996 e um novo regimento escolar foi implantado em 1998. Mas, o Estatuto do Magistério em vigor é de 1978.

A evolução do quadro do pessoal da educação dá indícios de uma progressiva precariedade no atendimento. Embora os dados obtidos sejam insuficientes e muito agregados, eles mostram uma significativa redução do pessoal, especialmente em 1998, mas bem menos acentuada quanto ao pessoal docente.

A análise mais detalhada da evolução das despesas na educação infantil não são confiáveis, pois apresenta um padrão incoerente na seqüência dos registros. Além da

pouca transparência na exposição das despesas com ensino, os registros indicam desvio de função no uso dos recursos.

O Fundef aprofundou um processo anterior de deterioração das finanças públicas ao reter um valor correspondente a quase 22% da receita vinculada ao ensino no ano de seu funcionamento. Isso seguiu-se a um processo de redução paulatina da disponibilidade da receita de impostos que, conseqüentemente, vinha fazendo com que o volume de recursos proveniente da vinculação obrigatória também se reduzisse. Em 1998, por exemplo, o valor total da vinculação ficou cerca de 26% abaixo do valor calculado em 1995.

A elevação das matrículas no ensino fundamental regular, junto à redução na educação infantil e no ensino supletivo, pode ser entendida como uma iniciativa de cunho econômico da prefeitura de Cubatão apenas para tentar mitigar o efeito restritivo do Fundef nas suas finanças e recuperar parte do recursos retidos.

3.6 Município de **Diadema**

Caracterização do município

Localizado na Região Metropolitana de São Paulo, o município de Diadema possuía uma população de 323.116 habitantes (IBGE, 1997). A presença de Diadema na amostra se deve aos seguintes indicadores para o ano de 1996: uma extensa oferta de ensino supletivo; uma cobertura no atendimento em educação infantil (pré-escola) em cerca de 76% das crianças na faixa etária de 4 a 6 anos residentes no município; a prefeitura não mantinha o nível de ensino fundamental na composição de seu perfil educacional; por último, a simulação da retenção de receita financeira da administração municipal pelo Fundef alcançava cerca de 44% dos recursos dos impostos anualmente destinados ao ensino.

Evolução geral das matrículas em educação básica no município

No cômputo geral da evolução do atendimento em educação básica no município, houve aumento significativo na oferta de matrículas, por volta de 14% em no período. Esse desempenho positivo contou com a contribuição das três dependências administrativas em atuação. Porém, o desempenho de cada dependência ocorreu em proporções diferentes (Tabela 67 e Gráfico 32).

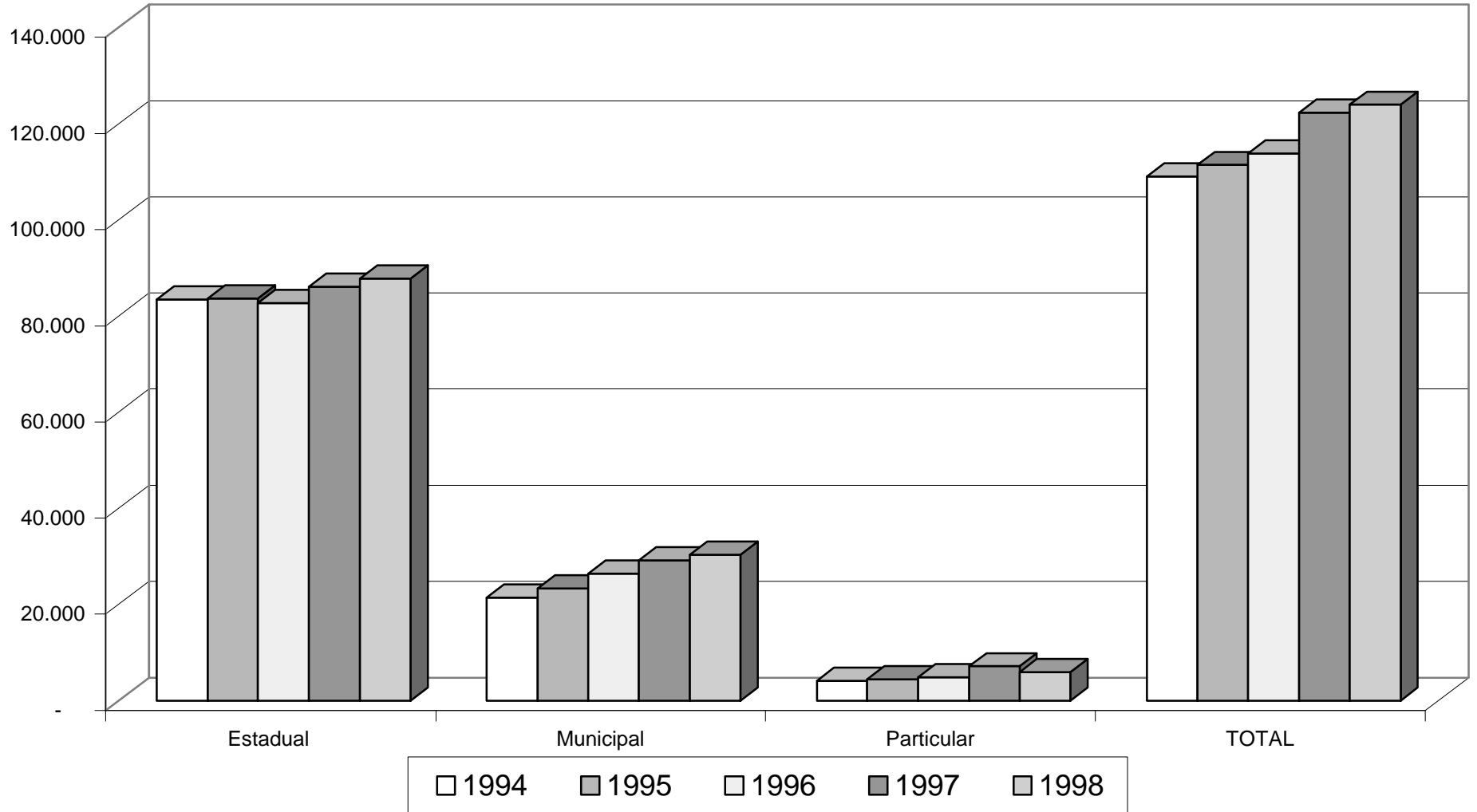
Tabela 67 – Diadema - Matrículas iniciais em educação básica, por dependência administrativa - 1994 – 1998

Dep. Adm.	1994		1995		1996		1997		1998		Variação % 1998/1994
	n.º	%	n.º	%	n.º	%	n.º	%	n.º	%	
Estadual	83.491	77%	83.692	75%	82.686	73%	86.072	70%	87.761	71%	5%
Municipal	21.398	20%	23.317	21%	26.345	23%	29.144	24%	30.273	24%	41%
Particular	4.078	4%	4.439	4%	4.864	4%	7.121	6%	5.944	5%	46%
Total	108.967	100%	111.448	100%	113.895	100%	122.337	100%	123.978	100%	14%

Fonte: SEE. ETIE. CIE, para as matrículas nas dependências administrativas estadual e particular; Prefeitura Municipal de Diadema, para as matrículas na dependência administrativa municipal.

É interessante assinalar que, ao compararmos o total de matrículas com a população do município em 1996, cerca de 35% desta última era atendida pela oferta educacional existente.

Gráfico 32 - Diadema
Matrículas iniciais em educação básica, por dependência administrativa
1994 - 1998



A dependência administrativa estadual foi a que menos cresceu, embora tenha mantido a maior representação na oferta total de matrículas. Em 1994, alcançava 77% das oferta de vagas escolares, proporção que se reduziu para 71% em 1998. Em termos absolutos, as matrículas estaduais oscilaram pouco até 1996, mas se elevaram nos anos seguintes. Seu melhor desempenho ocorreu em 1997, quando cresceu 4% em relação aos anos anteriores. Desse modo, pôde expandir em 5% a sua oferta de matrículas no período.

O espaço relativo perdido pelas matrículas estaduais na oferta total foi ocupado pela oferta da dependência municipal. De 20% do atendimento em educação básica em 1994, a rede municipal alcançou 24% em 1998, um crescimento de 41% em todo o período.

A rede particular, apresentou desempenho melhor que as outras duas redes no período, crescendo cerca de 46%, principalmente a partir 1997. Porém, seu pequeno número de matrículas a manteve oscilando em torno dos 4% e 6% na oferta educacional total.

Evolução das matrículas estaduais em educação básica

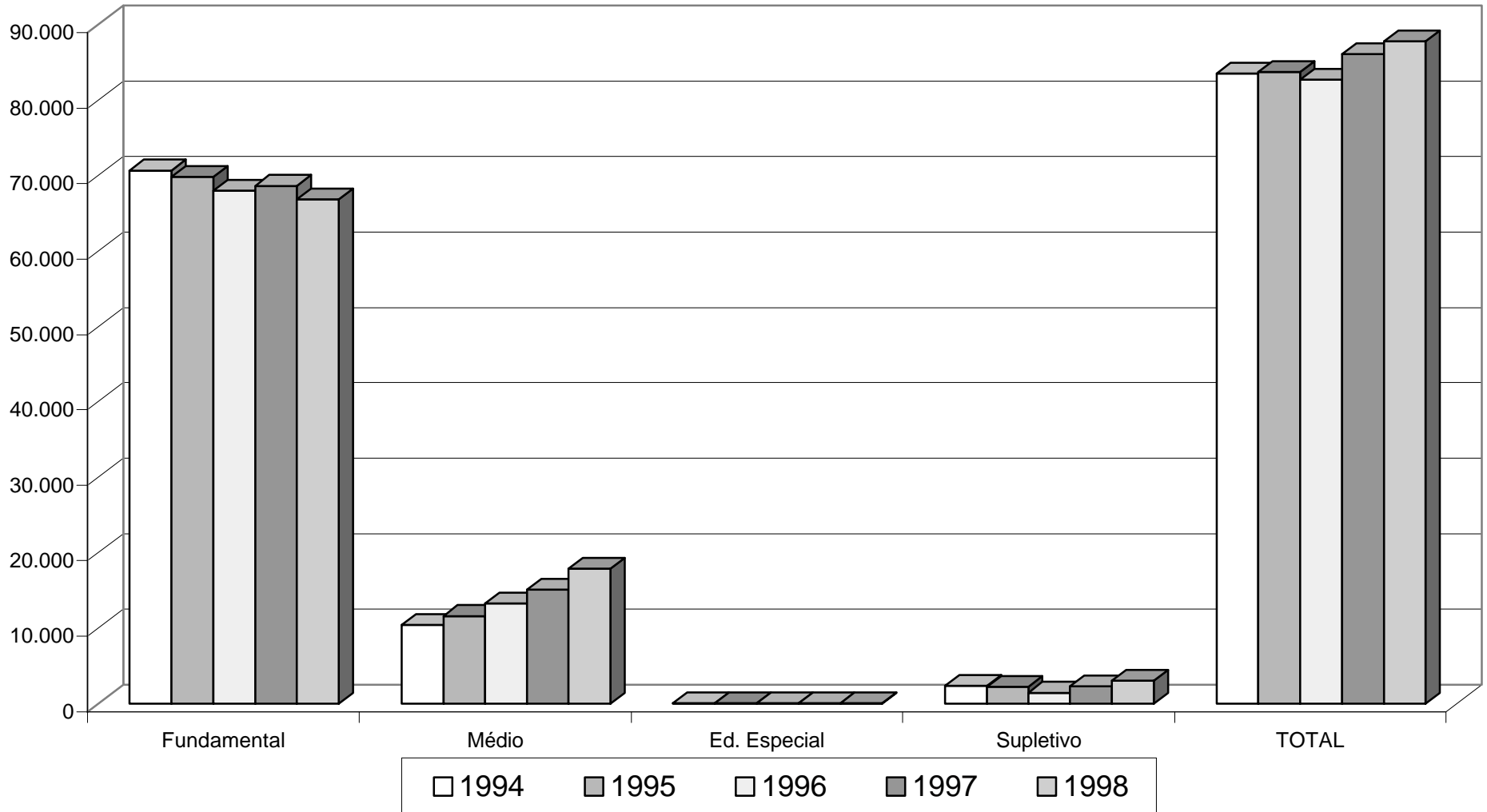
A evolução das matrículas em educação básica na dependência administrativa estadual mostrou alterações mais evidentes a partir de 1997 (Tabela 68 e Gráfico 33).

Tabela 68 - Diadema - Dependência Administrativa Estadual – Matrículas iniciais em educação básica, por nível de ensino – 1994 - 1998

Nível de Ensino	1994		1995		1996		1997		1998	
	n.º	%	n.º	%	n.º	%	n.º	%	n.º	%
Fundamental	70.635	85%	69.785	83%	67.938	82%	68.601	80%	66.822	76%
1ª à 4ª	37.764	45%	36.447	44%	35.089	42%	34.307	40%	31.553	36%
5ª à 8ª	32.871	39%	33.338	40%	32.849	40%	34.294	40%	35.269	40%
Médio	10.417	13%	11.601	14%	13.233	16%	15.105	18%	17.827	20%
Ed. Especial	62	0%	62	0%	60	0%	58	0%	58	0%
Supletivo	2.377	3%	2.244	3%	1.455	2%	2.308	3%	3.054	3%
Supl. Fund.	1.651	2%	1.684	2%	1.255	2%	1.839	2%	2.303	3%
Suplência II	1.651	2%	1.684	2%	1.255	2%	1.839	2%	2.303	3%
Supl. Médio	726	1%	560	1%	200	0%	469	1%	751	1%
TOTAL	83.491	100%	83.692	100%	82.686	100%	86.072	100%	87.761	100%

Fonte: SEE. ETIE. CIE.

Gráfico 33 - Diadema - Dependência Administrativa Estadual
Matrículas iniciais em educação básica, por nível de ensino - 1994 - 1998



No comportamento de modo geral positivo apresentado no período, só destoam a evolução anual decrescente das primeiras quatro séries do ensino fundamental regular e a ligeira redução na educação especial. Por sinal, as séries iniciais do ensino fundamental regular perderam o lugar de maior destaque relativo na oferta estadual, passando de 45%, em 1994, para 36%, em 1998.

Caminharam em sentido positivo o conjunto das matrículas da 5ª à 8ª série, o ensino médio e o ensino supletivo. No primeiro, depois de alguma oscilação inicial, as matrículas tiveram seu número elevado nos dois últimos anos. O ensino médio manteve firme tendência de crescimento, mais expressivo em 1998. Por isso, a sua presença relativa passou de 13% para 20% no período. No ensino supletivo⁴, o atendimento manteve-se relativamente estável até 1997, mas cresceu cerca de 30% só em 1998.

De resto, o comportamento da rede estadual de ensino no município de Diadema é semelhante ao comportamento daquele registrado em todo o Estado de São Paulo. Redução do primeiro segmento do ensino fundamental regular e da educação especial. Elevação contínua do ensino médio e estabilidade e posterior elevação do ensino supletivo.

Evolução das matrículas municipais em educação básica

O crescimento das matrículas mantidas pela dependência administrativa municipal contou com o desempenho positivo de praticamente todos os níveis de ensino. A duas únicas e importantes exceções ocorreram apenas em 1998, nas reduções das matrículas no ensino pré-escolar, modalidade da educação infantil, e na suplência I do ensino supletivo (Tabela 69 e Gráfico 34). A evolução da soma total das matrículas cresceu 41%, acrescentando cerca de 8.900 novas matrículas no período. Desempenho este mais evidente até 1997, mas significativamente desacelerado em 1998.

No ensino supletivo, a redução na suplência I (correspondente a 1ª à 4ª série do ensino fundamental) foi pequena. No entanto, reverteu anos seguidos de expansão da oferta. Em contrapartida, a suplência II (relativa à 5ª à 8ª série do ensino fundamental), iniciada no segundo semestre de 1996, continuou a expansão em complementação ao segmento anterior, o que manteve o crescimento do atendimento no conjunto do ensino

⁴ A redução de quase 800 matrículas em 1996 decorre de problemas estatísticos já mencionados.

supletivo. Nesse ritmo de expansão, esse nível de ensino passou de 34% para 48% dentro da educação básica da prefeitura e registrou o melhor desempenho no todo.

Tabela 69 – Diadema – Dependência Administrativa Municipal – Matrículas iniciais em educação básica⁵, por nível de ensino – 1994 – 1998

Nível de Ensino	1994		1995		1996		1997		1998	
	n.º	%	n.º	%	n.º	%	n.º	%	n.º	%
Ed. Infantil	13.966	65%	14.636	63%	15.148	57%	15.880	54%	14.602	48%
Creche	1.326	6%	1.784	8%	2.280	9%	2.356	8%	2.874	9%
Pré-escola	12.640	59%	12.852	55%	12.868	49%	13.524	46%	11.728	39%
Fundamental	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	865	3%
Ed. Especial⁶	107	1%	164	1%	185	1%	197	1%	203	1%
Supletivo	7.325	34%	8.517	37%	11.012	42%	13.067	45%	14.603	48%
Suplência I	7.325	34%	8.517	37%	10.341	39%	10.685	37%	10.209	34%
1º sem	*	*	4.136	18%	5.518	21%	5.290	18%	5.073	17%
2º sem	*	*	4.381	19%	4.823	18%	5.395	19%	5.136	17%
Suplência II	-	0%	-	0%	671	3%	2.382	8%	4.394	15%
1º sem	-	0%	-	0%	-	0%	1.054	4%	2.124	7%
2º sem	-	0%	-	0%	671	3%	1.328	5%	2.270	7%
Total	21.398	100%	23.317	100%	26.345	100%	29.144	100%	30.273	100%

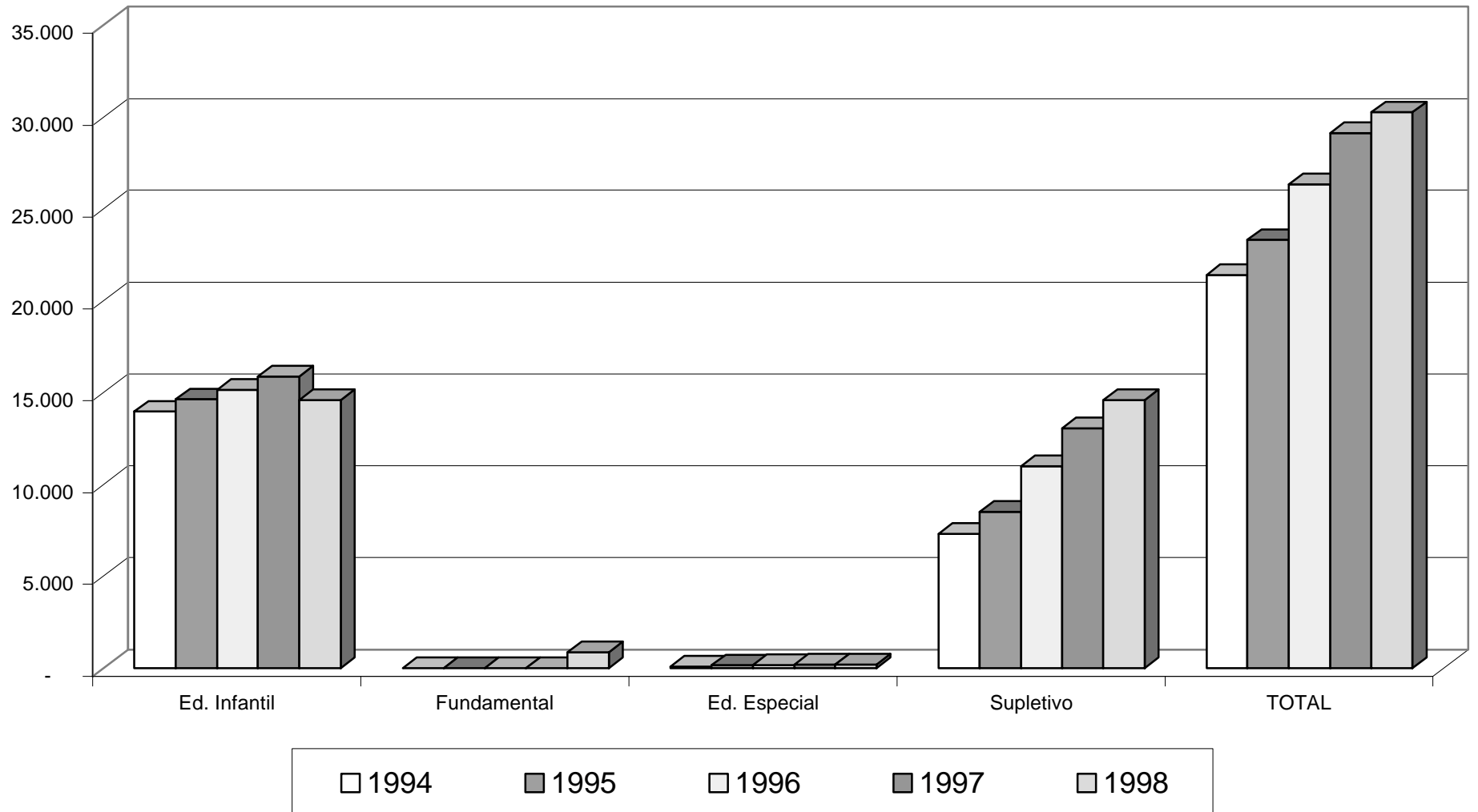
Fonte: Prefeitura Municipal de Diadema

*Informação não disponível

⁵ O atendimento realizado pela prefeitura de Diadema abrange ainda o MOVA – Movimento de Alfabetização de Jovens e Adultos -, e o Ensino Profissionalizante. Categorias de ensino que não cabem rigorosamente no conceito de Educação Básica. O MOVA iniciou atendimento em 1996 e passou de 2200 para 3000 matrículas em 1998. O Ensino Profissionalizante, por sua vez, evoluiu de 1852, em 1994, para 3600 matrículas, em 1998.

⁶ A Educação Especial, além desse atendimento direto, oferece outros serviços que alcançam, indiretamente, um maior número de alunos, anualmente. Destacam-se o programa denominado Integração, que acompanha alunos com necessidades especiais integrados no ensino regular, e um convênio com a APAE – Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais -, local.

Gráfico 34 - Diadema - Dependência Administrativa Municipal
Matriculas iniciais em educação básica, por nível de ensino - 1994 - 1998



No que se refere à evolução das matrículas na educação infantil, é notável a expansão delas em creche, número mais que duplicado no período. Por outro lado, houve significativa redução de quase 1.800 vagas em pré-escola, o que deixou o número de matrículas em 1998 abaixo daquele atingido em 1994. O grau dessa regressão em especial, em proporção inversa muito maior que o crescimento em creche, conduziu o total de matrículas em educação infantil a um patamar inferior ao alcançado em 1995.

Combinada ao incremento de matrículas nos outros níveis de ensino, a regressão ocorrida no todo da educação infantil na gestão municipal fez com que ela reduzisse sua representação de 65%, em 1994, para 48%, em 1998, o que a posicionou ao lado do ensino supletivo.

O momento do desempenho negativo na pré-escola, em particular, ocorreu simultaneamente ao início do atendimento no ensino fundamental regular em 1998. Nesse caso, tudo indica que a prefeitura, na iminência da implantação do Fundef e da correspondente perda de parcela significativa de seus recursos empregados no ensino e, ainda, sem dispor de equipamentos suficientes, decidiu dar início a esse atendimento na perspectiva de retomar progressivamente os recursos retidos⁷. Isso ocorreu na ocupação de vagas antes destinadas às crianças na faixa etária dos 4 anos atendidas na pré-escola. Em seu lugar, a prefeitura inaugurou a primeira série do ensino fundamental regular, acolhendo as crianças que haviam concluído a pré-escola na sua própria rede no ano anterior com idade já superior a 6 anos. Além do mais, a substituição de um nível de ensino por outro ocorreu em um número de matrículas muito menor. A abertura de vagas no ensino fundamental regular (865) ficou abaixo da metade das pré-escolares fechadas (1.796). A propósito, o início do atendimento no ensino fundamental à medida que se fecham vagas em pré-escola pela administração municipal de Diadema dá ensejo à municipalização do ensino com a criação de uma rede municipal paralela à rede estadual.

⁷ A interpretação desse fato é controversa. Levantou-se a dúvida quanto a iniciativa da prefeitura ter sido motivada pelo clima municipalizante e pela recuperação da receita retida pelo Fundef. Um outro argumento afirma que essa decisão resultou de esforço de adequação da prefeitura à determinação imposta pela LDB/96. Conforme essa Lei (artigo 11º, inciso V), os municípios incumbir-se-ão, especificamente, da oferta de educação infantil e, com prioridade, do ensino fundamental. Ao mesmo tempo, constatou-se a existência de um número de crianças em idade de ingresso no ensino fundamental fora da escola, ao atendimento dos quais a prefeitura teria se voltado. Entretanto, é preciso assinalar que a Emenda Constitucional n.º 14/96 (artigo 211, parágrafo 2º), sancionada poucos dias antes da LDB, também reforça a mesma incumbência de oferta educacional para os municípios e, simultaneamente, determina a criação do FUNDEF (artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias). De

Contudo, essa decisão não trouxe, de imediato, receita do Fundef de volta à prefeitura. No caso específico da prefeitura de Diadema, essas matrículas somente viriam a ser consideradas para efeito do repasse em 1999. Isso decorre do procedimento determinado pela legislação que regulamenta o cálculo e o repasse dos recursos do Fundef⁸. O repasse ocorre por um coeficiente para cada rede de ensino fundamental, cujo cálculo toma por base o Censo Escolar realizado pelo MEC (Ministério da Educação e do Desporto) e publicado até 30 de novembro do ano anterior, portanto, em 1997. Nesse ano, ainda não havia qualquer matrícula em ensino fundamental regular na composição do atendimento da administração municipal que pudesse ser considerada para o futuro repasse. O impacto financeiro dessa situação, específica da administração municipal de Diadema, é relatado mais à frente quando do exame das despesas com a manutenção do ensino.

A evolução da educação especial, por seu lado, registrou uma trajetória de expansão do atendimento. O número de matrículas nesse nível de ensino praticamente dobrou no período.

Em suma, no exame da evolução das matrículas municipais nota-se a ocorrência simultânea da redução significativa no ritmo de expansão do número total de matrículas em educação básica, em 1998, junto a entrada em vigor do Fundef dentro do contexto municipalizante. A taxa de crescimento anual, expressiva nos quatro primeiros anos, foi contida no último. O número total de matrículas em 1995 foi 9% superior ao de 1994. O de 1996 foi 13% superior ao de 1995. Já, o de 1997 ficou 11% acima do ano anterior. E o número de 1998, bem menor, ficou apenas cerca de 4% acima do alcançado em 1997. Essa redução do ritmo de expansão geral no último ano se deveu, como visto, mais especificamente, à significativa diminuição do número de matrículas em pré-escola. Esse fato pode ser considerado como um primeiro indício negativo dos impactos do Fundef sobre o atendimento educacional da prefeitura de Diadema, uma vez que ocorreu no mesmo ano de sua implementação.

Evolução das matrículas particulares em educação básica

A expansão da oferta de matrículas em educação básica nas escolas particulares de Diadema se deveu, em grande medida, à evolução do ensino fundamental (Tabela 70

qualquer forma, não há evidências suficientes para confirmar uma ou outra dessas interpretações e dirimir a controvérsia.

⁸ Decreto Federal n.º 2.264, de 27 de junho de 1997.

e Gráfico 35). Esse nível de ensino representou mais de 55% das matrículas particulares em quase todos os anos, com exceção de 1997. Até esse ano, por sinal, tanto o seu desempenho quanto o da soma total das matrículas foi de ascensão, mas ambos recuaram em 1998. A educação infantil oscilou positivamente e para isso contou com o registro das matrículas em creche a partir de 1997. Assim, esse nível de ensino contribuiu com 10% na oferta total das vagas particulares no último ano.

Tabela 70 – Diadema – Dependência Administrativa Particular – Matrículas iniciais em educação básica, por nível de ensino – 1994 - 1998

Nível de Ensino	1994		1995		1996		1997		1998	
	n.º	%	n.º	%	n.º	%	n.º	%	n.º	%
Ed. Infantil	*	*	*	*	*	*	628	9%	606	10%
Creche	*	*	*	*	*	*	64	1%	50	1%
Pré-Escola	253	6%	407	9%	373	8%	564	8%	556	9%
Fundamental	2.326	57%	2.605	59%	2.871	59%	3.357	47%	3.244	55%
1ª à 4ª	1.321	32%	1.501	34%	1.599	33%	1.892	27%	1.800	30%
5ª à 8ª	1.005	25%	1.104	25%	1.272	26%	1.465	21%	1.444	24%
Médio	444	11%	515	12%	586	12%	666	9%	557	9%
Ed. Especial	120	3%	120	3%	149	3%	196	3%	196	3%
Supletivo	935	23%	792	18%	885	18%	1.553	22%	1.313	22%
Supl. Fund.	704	17%	691	16%	307	6%	1.165	16%	940	16%
Suplência I	165	4%	*	*	*	*	210	3%	251	4%
Suplência II	201	5%	*	*	*	*	955	13%	689	12%
Supl. Médio	231	6%	101	2%	578	12%	388	5%	373	6%
TOTAL	4.078	100%	4.439	100%	4.864	100%	7.121	100%	5.944	100%

Fontes: SEE, ETIE, CIE

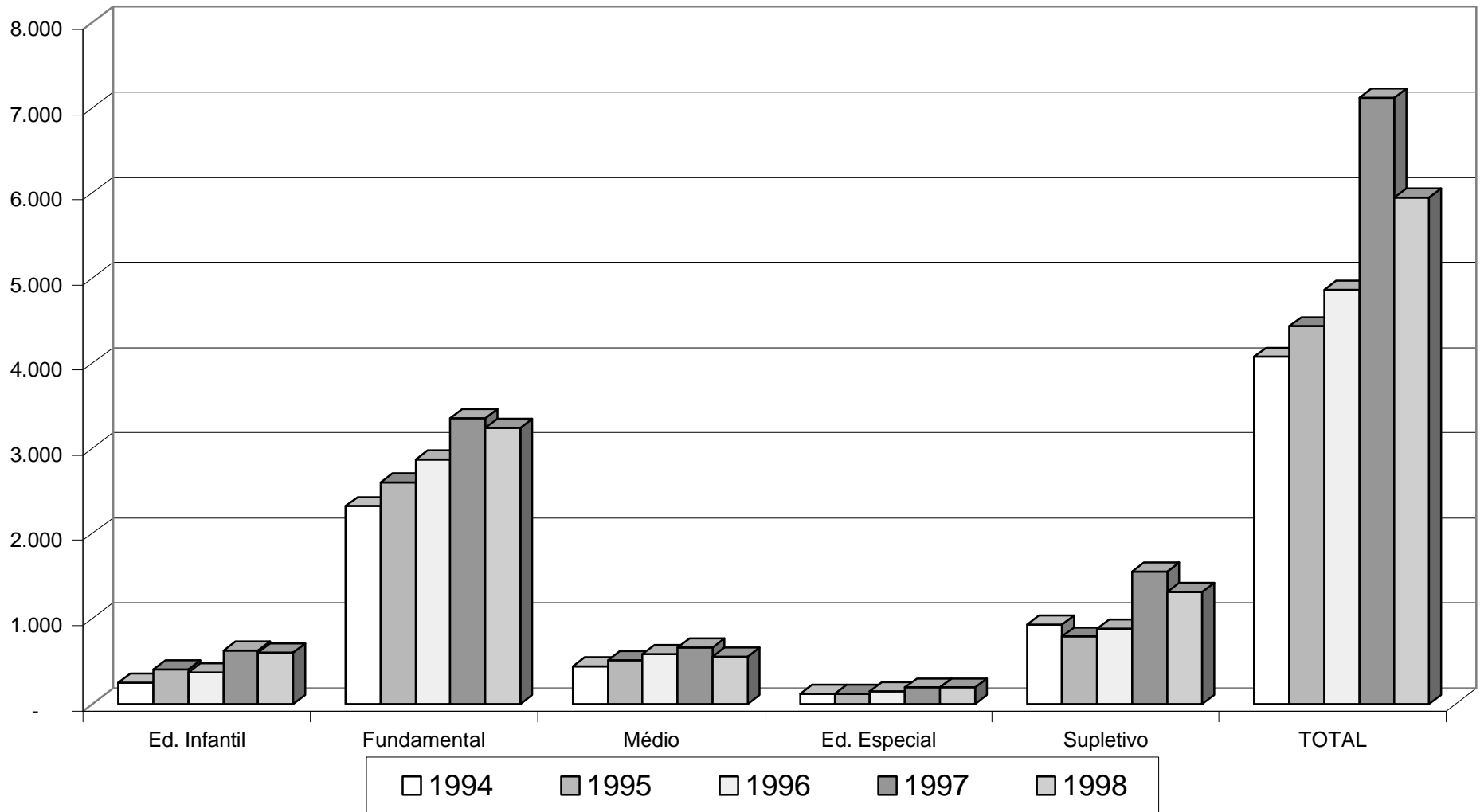
* Informação não disponível

O comportamento progressivo das matrículas particulares em educação especial contou com o convênio estabelecido entre a prefeitura e a APAE (Associação dos Pais e Amigos dos Excepcionais) de Diadema.

O ensino supletivo, também oscilando anualmente, acompanhou o comportamento do ensino fundamental regular. Houve crescimento no número absoluto de matrículas, embora a oferta tenha se mantido em torno dos 22%.

A evolução das matrículas do ensino médio, por último, não diferiram do comportamento geral. Seguiram em ascensão até 1997, mas, no ano seguinte, recuaram para um patamar pouco inferior ao alcançado em 1996.

Gráfico 35 - Diadema - Dependência Administrativa Particular
Matrículas iniciais em educação básica, por nível de ensino - 1994 - 1998



De modo geral, como assinalado no início, houve expansão da oferta no conjunto do atendimento educacional particular.

O exame da evolução das matrículas em educação básica em Diadema revela a expansão da cobertura do ensino como um todo. Tal expansão teve a maior contribuição da oferta da rede municipal, embora seu nível de crescimento tenha se reduzido significativamente no último ano. Essa contenção, que afetou especialmente a educação pré-escolar e o ensino supletivo, ocorreu simultaneamente ao impacto do Fundef nas finanças educacionais da administração municipal, assunto a ser examinado adiante.

Adequação dos órgãos administrativos e do magistério municipais da educação básica

Juntamente com a expansão do atendimento educacional sob a responsabilidade da administração municipal, foi também constatada a ocorrência de adequações no setor educacional da prefeitura de Diadema. Entre as adequações, notou-se um certo descompasso entre a configuração da estrutura organizacional formal desse setor e a posterior implantação do atendimento ao ensino fundamental regular.

Referências à criação de rede de ensino fundamental regular começaram a surgir efetivamente em alguns dos documentos de política educacional municipal elaborados e editados entre 1997 e 1998. Porém, no organograma da estrutura administrativa formal da Secretaria de Educação editada em lei, poucos anos antes, em 1995, não constava um departamento ou seção destinado especificamente ao atendimento desse nível de ensino. A entrada em vigor do atendimento ao ensino fundamental regular contou, entre outros fatores⁹, com a força indutora do Fundef. É claro que naquele primeiro momento de organização do setor não seria possível prever um fator com tal intensidade que viesse a exigir a readequação do atendimento educacional. Esse descompasso posterior entre a formalidade e a implantação desse atendimento, indica uma das fortes implicações do Fundef¹⁰.

A estrutura da Secretaria de Educação, Cultura, Esporte e Lazer do município, segundo reorganização administrativa de 1995 (*Diadema Jornal*, 1995), comporta um sistema de assessoria e planejamento e mais três departamentos (de Educação, de

⁹ Como outros fatores indutores encontram-se as determinações legais impostas pela LDB quanto às competências educacionais dos municípios, medida que veio na esteira da Emenda 14 que criou o Fundef, e a constatação da existência de crianças em idade de ingresso no ensino fundamental fora da escola associada aos frequentes obstáculos criados pela rede estadual em atender esse contingente.

¹⁰ A interpretação destas alterações também é motivo da controvérsia assinalada anteriormente.

Cultura e de Esporte e Lazer). O sistema reúne Unidades de Apoio (Gabinete e Grupo de Assessoria, Planejamento e Informações), bem como o Conselho Municipal de Educação, o de Cultura e o de Esporte e Lazer. O Conselho Municipal de Educação (uma das importante mudanças do período) foi instaurado em setembro de 1996 (*Diadema Jornal*, 1996).

O Departamento de Educação, especificamente, comporta três divisões e duas Equipes Técnicas: de Atividades Educacionais; de Documentação e Planejamento. A Divisão de Educação do Trabalhador subdivide-se na Equipe Técnica de Jovens e Adultos e na Equipe Técnica Profissionalizante. A Divisão de Educação Especial, em Equipe Técnica Pedagógica e Equipe Técnica de Apoio ao Deficiente. A Divisão de Educação Infantil, por último, subdivide-se em Equipe Técnica de Desenvolvimento de Projetos e Equipe Técnico-Pedagógica-Creches e EMEIS (Escola Municipal de Educação Infantil). Tal estrutura se voltava para a administração e acompanhamento pedagógico das escolas de educação infantil (integral e parcial)¹¹, suplência I e II.

Como se nota, portanto, a complexa estrutura formal de atendimento educacional estabelecida em 1995, nas subdivisões do Departamento de Educação, não previa o atendimento ao ensino fundamental regular.

No Plano de Educação Municipal lançado em 1998 (*Diadema*, 1998), já aparece a discussão do ensino fundamental regular. Aquele plano considera esse nível de ensino como “ponto de referência” do sistema de ensino municipal e sugere o debate na rede em torno da elaboração de diretrizes e metas. O atendimento teve início nesse mesmo ano.

Outro documento também indica o descompasso mencionado. O Estatuto do Magistério aprovado ao final de 1997 (*Diadema*, 1997) instituiu os cargos de professor de educação infantil, professor de ensino fundamental I, professor de ensino fundamental II e professor de educação especial. Os cargos criados para o ensino fundamental, apesar de preverem o atendimento no ensino regular, destinavam-se ao ensino supletivo em substituição ao antigos cargos de educador de jovens e adultos e professor de jovens e adultos. Tanto é assim que as primeiras classes de ensino fundamental regular foram assumidas por professores de educação infantil habilitados

¹¹ Na nomenclatura da educação infantil da Prefeitura de Diadema, a designação integral substitui o termo creche e parcial substitui o termo pré-escola.

para isso. A correspondência prática entre o cargo criado e o ensino regular aguarda a instituição, pela prefeitura, do ensino fundamental regular.

Quanto à composição do quadro de pessoal docente e não docente lotado no setor educacional da administração municipal, nota-se a alteração no perfil e a elevação do número total (Tabela 71)¹². Entre 1994 e 1998, houve um acréscimo de quase 20% no total de funcionários. O perfil do quadro, que contava com maior número de funcionários não docentes que docentes em 1994, inverteu-se já no ano seguinte. Houve o progressivo crescimento do quadro docente, acompanhando a evolução do atendimento educacional, ao mesmo tempo em que se reduziu o quadro de não docentes. A relação entre essas categorias também se alterou. Enquanto, em 1994, a relação era de pouco mais de um não docente para cada docente, passou a ser de dois docentes para cada não docente em 1998.

No quadro docente, a presença mais evidente permaneceu sendo a dos professores em educação infantil, que cresceu mais de 60% no período. O número de professores no ensino supletivo cresceu em uma taxa maior, sobretudo no último ano, quase dobrando no período. Os professores de educação especial aumentaram em 1996 e se mantiveram nesse número nos anos seguintes.

Tabela 71 – Diadema – Função docente e não docente na educação básica da administração municipal, por nível de ensino – 1994 - 1998

Função	Nível de Ensino	1994	1996	1997	1998
DOCENTE	Subtotal	612	820	917	1013
Prof. Educação infantil	Ed. Infantil	460	653	712	745
Prof. Ensino Fund. I e II	Supletivo	129	135	171	236
Prof. Educação Especial	Ed. Especial	23	32	31	32
NÃO DOCENTE	Subtotal	711	578	600	529
PESSOAL	Total	1323	1398	1514	1542

Fonte: Setor de informática da Prefeitura de Diadema.

A comparação com as matrículas também mostra a mudança do perfil do quadro de pessoal (Tabela 72). A média geral de matrículas por docente caiu de 29 para 23 no período. Essa queda foi conduzida, principalmente, pela substancial redução da média de matrículas por docente na educação infantil, de 30 em 1994 para 21 em 1998. Até 1997, a redução dessa relação contou com a maior velocidade no crescimento do quadro

docente em comparação com a do número de matrículas e, em 1998, com a diminuição do número de matrículas na pré-escola.

Apesar da administração municipal ter dado início ao ensino fundamental regular, o cálculo da média de matrículas por professor nesse nível de ensino ainda não aparece. Como dito acima, essas matrículas permaneceram no âmbito da educação infantil, com professores lotados nesse nível de ensino mas habilitados para o seu atendimento. O que se fez na tabela foi somar as matrículas no ensino fundamental às em educação infantil e proceder ao cálculo da média.

Tabela 72 – Diadema – Relação matrículas/docente e matrículas/não docente na educação básica da administração municipal – 1994 – 1998

Relação	Seção	1994	1996	1997	1998
	Subtotal	29	26	25	23
Matrícula / Docentes	Ed. Infantil	30	23	22	21
	Supletivo ¹³	28	43	38	31
	Ed. Especial	5	6	6	6
Matrícula / Não docentes	Subtotal	25	37	38	43
Matrícula / Pessoal	Total	13	15	15	15

* Informação não disponível

Quanto à relação matrículas/docente no ensino supletivo, nota-se o crescimento da média até 1996 e posterior redução até 1998. No primeiro momento, a elevação substancial da média, de 28 para 43 matrículas por docente, se deveu ao mais elevado ritmo de crescimento das matrículas em relação ao do número de docentes. Em seguida, a contratação de professores e o menor crescimento das matrículas fez com que a média caísse para 38 matrículas por docente em 1997 e para 31 matrículas por docente em 1998.

No que diz respeito a média de matrículas por não docentes, a quase duplicação, no período, traduz a redução do número dessa categoria de funcionários simultânea à elevação do número total de matrículas.

¹² Na elaboração dos quadros e na análise desta parte da seção, não foi possível estimar a existência de docentes em desvio de função, ou seja, fora do trabalho na sala de aula.

¹³ Para o cálculo desta relação matrículas/docente, especificamente no ensino supletivo, foi utilizada a média das matrículas entre o primeiro e o segundo semestre letivo.

Por fim, apesar de toda essa movimentação, o cálculo da média pelo pessoal total variou pouco. Elevou-se de 13 para 15 entre 1994 e 1995 e assim se manteve nos anos seguintes.

Nesse exame do quadro de pessoal, o que se destaca é o progressivo aumento do número de docentes em relação aos não docentes. Isso é retratado na média de matrículas por docentes e matrículas por não docentes. No primeiro caso, há uma redução da média, que chegou a 23 matrículas por docente. A desagregação mostra uma diminuição da média dessa relação na educação infantil e oscilação na do ensino supletivo, com tendência ao retorno ao patamar inicial. A relação matrículas por docente na educação infantil, especificamente em 1998, está associada à diminuição das matrículas em pré-escola, enquanto, no ensino supletivo, reflete o incremento de matrículas na suplência II a partir de 1996.

O descompasso na adequação da estrutura formal do departamento educacional no atendimento do ensino fundamental regular e a diminuição da média de matrículas por docente na educação infantil também ocorreram simultaneamente à implantação do Fundef. Essas constatações se apresentam como os primeiros indícios de impactos provenientes desse fundo e do conjunto legal que o acompanha.

Despesas municipais com manutenção e desenvolvimento do ensino básico

A evolução das despesas com a manutenção do ensino mostra alteração no perfil e na concentração de gastos realizados por programas e subprogramas no período (Tabela 73).

Antes de avançar na análise deve-se atentar para breves esclarecimentos sobre a apresentação das informações financeiras e uma importante ressalva quanto ao exame dos registros contábeis das despesas em educação. A tabela de evolução das despesas foi elaborada de forma a simplificar o seu entendimento. Foram utilizados os valores lançados sob a categoria contábil “despesa paga” das finanças públicas, uma vez que indicam as despesas efetivamente realizadas¹⁴. O programa *ensino fundamental*, embora não registre qualquer valor até 1997, tinha alguns dos lançamentos contábeis que lhes seriam compatíveis lançados no subprograma *erradicação do analfabetismo*. Em 1998,

¹⁴ Nos balanços das finanças públicas, as categorias “despesa paga” e “despesa empenhada” são formas utilizadas para demonstrar a execução orçamentária. A primeira revela os compromissos efetivamente realizados. A segunda se refere à reserva formal de dinheiro e ao compromisso futuro do pagamento. A comparação das duas revela o grau de postergação dos compromissos

as despesas contabilizadas nesse subprograma, mais a parcela retida no Fundef, passaram, então, a ser reagrupadas no campo do *ensino fundamental*. Isso se aproxima do novo formato contábil trazido pela mudança na legislação do financiamento da educação¹⁵.

Quanto à ressalva, é preciso levar em conta um particular procedimento utilizado pela prefeitura no registro e no lançamento contábil anual das despesas educacionais até 1997¹⁶. Tal procedimento de registro inflava o montante total lançado especificamente no programa *educação pré-escolar*, ao passo que subestimava os montantes de gastos lançados nos outros níveis de ensino e serviços. Ou seja, as despesas de manutenção e, sobretudo as de investimento que se destinavam à toda a rede de ensino municipal como alimentação escolar, consumo, obras, equipamentos e infra-estrutura vinham sendo contabilizadas naquele programa até 1997.

Para a presente análise da evolução das despesas educacionais no período, isso levaria à aparente impressão de que os gastos no programa *educação pré-escolar* sofreram substancial queda em 1998, o que poderia ser atribuído inadvertidamente à retenção financeira causada pelo Fundef. Sem mitigar a importância dessa retenção, assunto a ser abordado mais à frente, é preciso assinalar que, ao mesmo tempo, ocorreu uma realocação e identificação contábil mais precisa do local onde são geradas as despesas, até mesmo por força da normatização que acompanhou a criação do Fundef¹⁷. Essa constatação evita um dimensionamento exagerado dos efeitos desse fundo, mas que nem por isso deixaram de ser drásticos para as finanças e ao atendimento educacional da prefeitura.

O particular procedimento contábil utilizado pela prefeitura de Diadema se deve à ausência de regras e normas mais rigorosas quanto à forma de distribuição e rateio dessas despesas. Isso sugere que as outras prefeituras procedem também de um modo próprio nesse aspecto do registro contábil¹⁸. As análises das despesas realizadas neste estudo dão sinais desse comportamento contábil. Uma das implicações daí decorrente encontrar-se-á na eventual comparação do gasto por aluno/ano entre os municípios. Ou

¹⁵ No novo formato, os campos *administração* e *educação do deficiente* também se incorporam ao de *ensino fundamental* e o da *educação pré-escolar* constitui o de *educação infantil*.

¹⁶ O esclarecimento desse e de outros aspectos da educação municipal contaram com importantes observações apresentadas pelo próprio Secretário de Educação do município de Diadema.

¹⁷ Lembre-se que uma das determinações do Fundef obriga que ao menos 60% do total da receita de impostos vinculada à educação sejam destinados especificamente ao ensino fundamental.

seja, a comparação do valor de gasto por aluno/ano em qualquer nível de ensino entre diferentes prefeituras estará confrontado critérios internos também diferentes de rateio dos gastos, o que dificulta análises confiáveis. Sobre isso, verifique-se as grandes variações de gasto por aluno num mesmo nível ou modalidade de ensino (creche, por exemplo) nos casos examinados neste relatório¹⁹..

Tabela 73 - Diadema - Despesas com a manutenção do ensino na administração municipal, por programa e subprograma- 1994 - 1998

Programas e Subprogramas	R\$ jul/98									
	1994		1995		1996		1997		1998	
	\$	%	\$	%	\$	%	\$	%	\$	%
Educação pré-escolar	17.974.568	78%	27.222.072	81%	25.171.983	80%	24.646.566	78%	17.664.331	45%
Administração	3.229.943	14%	3.489.986	10%	2.678.241	9%	2.645.228	8%	3.006.201	8%
Ensino fundamental	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	17.722.446	45%
Errad. do analfabetismo	1.355.974	6%	2.173.159	6%	2.453.342	8%	2.862.117	9%		0%
Educação do deficiente	463.957	2%	785.169	2%	1.127.318	4%	1.267.228	4%	1.218.630	3%
Total das despesas	23.024.442	100%	33.670.386	100%	31.430.884	100%	31.421.139	100%	39.611.607	100%
Aplicação obrigatória	23.045.034		33.727.422		32.429.330		34.331.665		34.016.072	
Percentual aplicado	25%		25%		24,2%		22,9%		29,1%	

Fonte: Prefeitura Municipal de Diadema. Departamento de Finanças. *Balancos de execução orçamentária de 1994, 1995, 1996, 1997 e 1998.*

Nota: O *percentual aplicado* refere-se à proporção da receita de impostos gasta anualmente com ensino.

Passando à análise das despesas educacionais, tendo em vista essa ressalva acima, a evolução do *total das despesas* revela significativa oscilação no montante anual dos gastos com a manutenção da educação básica²⁰. Destaca-se um significativo acréscimo de cerca de R\$ 10,5 milhões nas *despesas totais* em 1995 (46% superior ao valor de 1994)²¹. Prossegue recuando o volume dos gastos, mais acentuado em 1996, com nova e importante elevação perto de R\$ 8,2 milhões em 1998 (26% acima do valor de 1997). A evolução do montante da *aplicação obrigatória* mínima, resultante da

¹⁸ Caberia a um órgão público competente, talvez ao Tribunal de Contas, elaborar e impor normas gerais que regularizassem esse procedimento de rateio das despesas educacionais.

¹⁹ Nesta amostra, a prefeitura de Cubatão revela o caso mais extremo dessa constatação, pois revela um modelo caótico de lançamento contábil de um ano para outro

²⁰ As despesas com a manutenção do MOVA e do Ensino Profissionalizante foram subtraídas. A intenção, nesse caso, foi manter a coerência da análise empreendida desde a tabela das matrículas municipais, restringindo-a aos níveis de ensino que compõem a Educação Básica.

²¹ Os valores de 1994 convertidos à moeda corrente em 1998 devem ser olhados com bastante reserva. Naquele ano, foi alterado o padrão monetário que reduziu significativamente a inflação mensal. Porém, os procedimentos de conversão e deflação da moeda aos padrões atuais a partir do valor anual agregado acabam provocando distorções. A solução estaria na conversão mês a mês das despesas contábeis públicas, mas seria preciso analisar outros documentos, nem sempre disponíveis, em lugar dos Balancos anuais das prefeituras.

vinculação constitucional de 25% da receita de impostos da prefeitura, após o menor valor de 1994, também oscilou no período, mas manteve-se em torno dos R\$ 34 milhões nos dois últimos anos. O *percentual aplicado* da receita pública municipal com o ensino manteve-se perto do patamar mínimo obrigatório nos dois primeiros anos (25%), ficou abaixo em 1996 (24,2%) e 1997 (22,9%), mas recuperou-se em 1998 (29,1%). Nesse último ano, porém, a composição desse indicador inclui o montante retido no Fundef, que, sozinho, correspondeu a cerca de 10 pontos percentuais do recurso financeiro contabilizado como despesas em educação (29,1%, quando somado o montante retido no Fundef, conforme Tabela 73, e 19,2%, subtraído esse mesmo montante, Tabela 74).

Entre os programas que compõem o ensino mantido pela prefeitura de Diadema, o maior volume de gastos, anualmente perto de 80% até 1997, foram realizados em *educação pré-escolar*. Em 1998, contudo, apenas 45% do total dos gastos lhe foram destinados. Os registros contábeis mostram uma seqüência de redução do dinheiro aplicado. Ao todo, houve uma diminuição perto de R\$ 10 milhões entre 1995 e 1998. Só no último ano, a redução chegou a quase R\$ 7 milhões, ou 28% a menos do que fora aplicado no ano anterior. Todavia, cabe aqui retomar a ressalva feita acima para não se atribuir de forma exagerada a isso o impacto financeiro do Fundef. Foi ressaltado o particular procedimento contábil de sobrevalorização das despesas em *educação pré-escolar* com subestimação dos outros níveis de ensino. Uma primeira comparação, ainda que imperfeita, entre a proporção de matrículas e de despesas dos dois níveis de ensino mais importantes do atendimento municipal oferece uma indicação desse procedimento, entre 1994 e 1997. Enquanto as matrículas em *educação infantil* decaíram de 65% para 54%, as despesas correspondentes lançadas em *educação pré-escolar* (educação infantil), por sua vez, oscilaram entre 78% e 81%. No ensino supletivo, as matrículas avançaram de 34% para 45%, enquanto o respectivo registro contábil em *erradicação do analfabetismo* (ensino supletivo) mostrou uma elevação de despesas de 6% para apenas 9% no mesmo período. Pode-se ver que a proporção de gastos em *educação pré-escolar* é bem superior à proporção de matrículas, ao mesmo tempo em que importância do atendimento ao *ensino supletivo* não encontra a mesma correspondência na proporção de despesas. Em 1998, estabeleceu-se um equilíbrio nessas proporções. As matrículas nos dois níveis de ensino destacados já dividiam 48% cada um do atendimento total e as despesas também eram divididas 45% cada um. Considere-se, porém, que neste último campo de despesas está se comparando o

programa *ensino fundamental*, o qual incorporou as despesas do subprograma *erradicação do analfabetismo* como um de seus componentes e contabilizou também o montante de recursos retidos pelo Fundef.

Outro indicador, já abordado (Tabela 71), contribui na revelação desse recurso contábil. Verificou anteriormente que o número de professores (pessoal docente) continuou se elevando. Isso ocorreu mesmo no último ano do período quando da abrupta redução no total das despesas especificamente em *educação pré-escolar*. A proporção do gasto com salários do pessoal alocado nesse programa elevou-se de 74% em 1997 para 89% em 1998²². Portanto, a contenção financeira ocorrida de fato no último ano não afetou esse componente essencial do atendimento. Mas a proporção a que chegou o gasto com pessoal sugere que os outros componentes específicos na manutenção da educação pré-escolar foram afetados, pois somente 11% foram destinados à eles.

O procedimento contábil que vinha inflando o total dos gastos em *educação pré-escolar* até 1997, seguido da imediata e abrupta redução nos dispêndios em 1998 dificulta a localização precisa do impacto da restrição financeira imposta pela retenção de receita pelo Fundef. No caso específico da *educação pré-escolar* passou-se de um patamar superestimado diretamente para um nível de gastos reduzido praticamente ao componente salarial. Logo, pode-se afirmar que a contenção financeira, ao atingir todo o atendimento educacional indiferenciadamente, afetou, evidentemente a própria manutenção da *educação pré-escolar*. O impacto foi além da redução das despesas mais gerais de manutenção da e investimento na rede municipal que a inflavam alcançando os gastos com seus componentes específicos. Entretanto, os dados disponíveis não permitem constatar se esse programa sofreu maior impacto restritivo do que os outros serviços educacionais.

O impacto financeiro da retenção de receita no Fundef sobre as finanças educacionais da prefeitura de Diadema pode ser agora melhor dimensionado (Tabela 74).

O volume e o impacto financeiro da retenção do Fundef nas contas da prefeitura, em 1998, foram bastante significativos. A retenção alcançou quase R\$ 13,5 milhões, o que representou algo em torno de 34% do *total de despesas* contabilizadas com

manutenção do ensino. Subtraída essa retenção, restou aproximadamente R\$ 26,1 milhões para *aplicação líquida na rede municipal*. Esse valor representa apenas 19,2% da receita de impostos destinada ao ensino. Percentual ainda menor do que o que já vinha sendo aplicado, que nos dois anos anteriores já estivera abaixo da vinculação obrigatória.

Tabela 74 - Diadema - Impacto financeiro do Fundef nas despesas da administração municipal com o ensino - 1998 - 1998

Discriminação	R\$ jul/98
	Valor
Despesas no ensino fundamental	17.722.446
Total das despesas	39.611.607
Retenção no Fundef	(13.476.085)
Aplicação líquida no ensino fundamental	4.246.360
Aplicação líquida na rede municipal	26.135.522
<u>Percentual líquido aplicado na rede municipal</u>	<u>19,2%</u>

Nota: No cálculo da *aplicação líquida no ensino fundamental* e *aplicação líquida na rede municipal*, foi descontado o valor depositado no Fundef.

Tendo em vista especificamente a *aplicação líquida no ensino fundamental*, o montante de despesas que contabilizou cerca de R\$ 17,7 milhões, com a subtração do valor retido no Fundef, reduz-se a pouco mais de R\$ 4,2 milhões.

Confrontados aos R\$ 34 milhões da aplicação obrigatória (Tabela 73), os recursos financeiros retidos no Fundef representam quase 40% do gasto mínimo que vinha sendo realizado na manutenção da rede de ensino da prefeitura. Ao mesmo tempo, o próprio montante reservado à educação pela aplicação obrigatória reduziu-se ligeiramente em relação ao que fora vinculado em 1997. Acrescente-se ainda que, em 1998, as despesas com merenda escolar foram realizadas com recursos financeiros provenientes de outras fontes e não mais com a receita da vinculação mínima obrigatória. Isso atendeu à determinação legal imposta pela LDB/96. Embora, em princípio, libere dinheiro para a efetiva aplicação no ensino, tal alteração ocorreu num momento de deterioração geral das finanças públicas da prefeitura, agravado particularmente com a presença do Fundef. A combinação dessas restrições financeiras dão uma idéia das dificuldades que a prefeitura enfrentou, sobretudo menos em 1998.

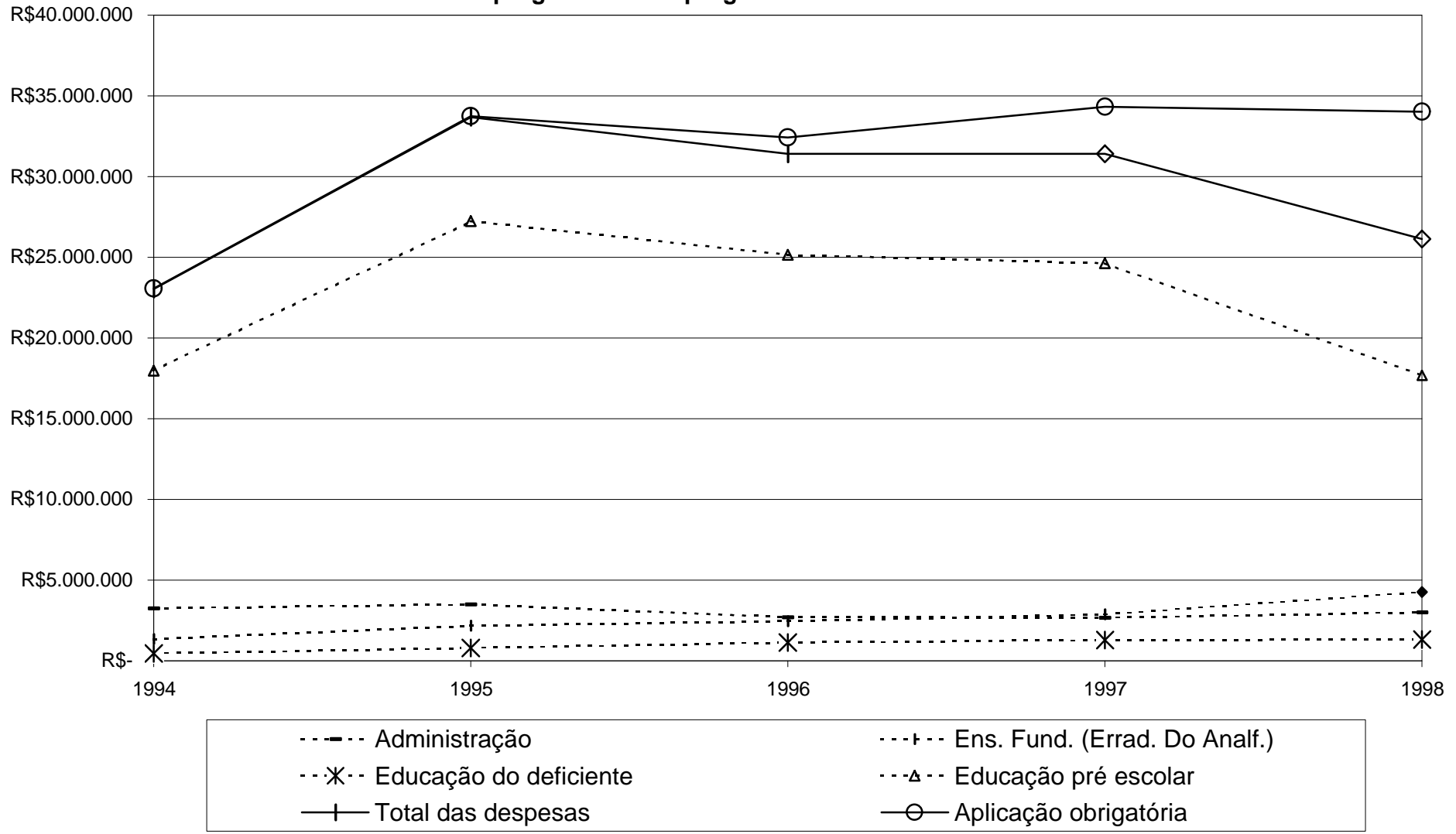
²² Na época da coleta de dados, a prefeitura não dispunha de dados financeiros num maior grau de desagregação para todo o período.

Para absorver o impacto da restrição financeira imposta pelo Fundef e manter a rede em funcionamento, a prefeitura reduziu gastos no setor e ainda realocou para a educação cerca de R\$ 8 milhões de outros serviços municipais.

Comparando apenas as despesas lançadas em 1997 e 1998, subtraído o valor retido no Fundef no último ano, os gastos totais com o ensino reduziram-se em quase R\$ 5,4 milhões (de R\$ 31,4 milhões no *total das despesas* - Tabela 73 -, para R\$ 26,1 milhões na *aplicação líquida na rede municipal* - Tabela 74). Na medida em que o Fundef alcançou R\$ 13,4 milhões das despesas totais, que, na hipótese de não ter ocorrido, deveriam se aproximar do volume realizado em 1997, nota-se que a prefeitura conseguiu compensar parcialmente o impacto daquela restrição financeira. Ou seja, a redução de despesas com o ensino, como assinalado, chegou R\$ 5,4 milhões. A diferença desse valor em relação ao recurso capturado pelo Fundef, cerca de R\$ 8 milhões, foram compensados pelo remanejamento de recursos de outros serviços oferecidos pela prefeitura. O setor mais atingido foi o de investimento em obras e na infra-estrutura geral do município, que teve uma redução de 18% nas suas despesas em 1998²³.

²³ Diante dessa situação, em julho de 1999, a prefeitura impetrou mandado de segurança obtendo liminar junto à justiça federal suspendendo a retenção de receita pelo Fundef, receita que a partir de então voltou a integrar os recursos municipais destinados à educação.

Gráfico 36 - Diadema - Despesas com manutenção do ensino na administração municipal, por programas e subprogramas - 1994 - 1998



Como visto, a redução de gastos no setor educacional afetou toda a rede de ensino. O procedimento de registro contábil utilizado pela prefeitura até 1997, por força da restrição orçamentária ocorrida no ano seguinte, deixou de funcionar. Os itens mais gerais de manutenção da e investimento em educação básica contabilizados em *educação infantil* foram drasticamente cortados, o que dá a falsa impressão de que esse nível de ensino foi profundamente afetado. Em 1998, o impacto da retenção implicou no corte de despesas com material de consumo escolar, despesas realizadas por outras secretarias e, principalmente, despesas com a manutenção geral dos prédios e equipamentos educacionais, além da realocação de certas despesas para o ensino fundamental recentemente inaugurado²⁴.

Quanto aos outros campos de despesas, vale destacar que os gastos com *administração* foram perdendo importância em relação aos outros programas. Enquanto, em 1994, consumiam 14% de recursos, foi reduzindo sua participação até chegar a 8% nos dois últimos anos. O subprograma *erradicação do analfabetismo* ganhou importância relativa e recursos até 1997, último ano do registro contábil. Esse subprograma foi incorporado ao programa *ensino fundamental* em 1998. Aparentemente, houve elevação do volume das despesas quando se subtrai o montante retido no Fundef. No entanto, essa incorporação dificultou a precisão apropriada dos valores dispendidos com a manutenção do ensino supletivo. Isso também impediu a comparação dos gastos e a percepção de uma linha de continuidade para alguns dos serviços educacionais no balanço de execução orçamentária do município.

O subprograma *educação do deficiente*, correspondente à educação especial, apresentou seguidos anos de elevação importante no volume de gastos até 1997, aumentando também sua importância relativa. Entretanto, ocorreu uma ligeira redução no volume de despesas em 1998, ano em que se a elevaram das dificuldades financeiras decorrentes do impacto restritivo do Fundef nas contas da prefeitura.

O Gráfico 36 mostra a evolução de algumas das categorias das despesas municipais com ensino. Ele realça as despesas líquidas realizadas na rede municipal de

²⁴ O crescimento das dificuldades da prefeitura na manutenção da educação municipal também pode ser avaliada a partir da proporção dos recursos investidos em educação infantil em confronto com o exigido pela legislação recentemente promulgada. A Emenda Constitucional 14 determina que pelo menos 60% dos recursos vinculados pelos municípios sejam alocados apenas à manutenção do ensino fundamental e os restantes 40%, na da educação infantil. Dada a responsabilidade, já mencionada, da prefeitura de Diadema para com a educação infantil construído ao longo dos anos, pode-se perceber como esse

ensino ao subtrair o valor da retenção no Fundef em 1998. O aumento da distância entre as curvas da *aplicação obrigatória* e do *total das despesas*, que seguiam paralelas até 1996, indica o crescimento das dificuldades da administração municipal em honrar os compromissos assumidos na manutenção do ensino, exacerbados no primeiro ano do Fundef. Pode-se notar também a redução significativa no *total das despesas* e na *educação pré-escolar* na inclinação descendente das suas curvas no último ano. As despesas lançadas em *erradicação do analfabetismo* entre 1994 e 1997 foram consideradas como *ensino fundamental*, uma vez que é um dos seus subprogramas componentes e lhe foi incorporada em 1998. O gráfico também já sugere uma das tendências na mudança do perfil do ensino municipal na aproximação, de um lado descendente, da curva da *educação pré-escolar* e, de outro ascendente, na do *ensino fundamental*.

O exame do gasto por aluno/ano²⁵ completa a análise financeira e confirma as importantes alterações no financiamento da educação da rede municipal (Tabela 75)²⁶.

Tabela 75 - Diadema - Gasto por aluno/ano na administração municipal, por programas e subprogramas - 1994 - 1998

Despesa	R\$ jul/98				
	1994	1995	1996	1997	1998
Educação pré-escolar	1.287	1.860	1.662	1.552	1.210
Administração	182	183	126	117	131
Ensino fundamental	-	-	-	-	520
Erradicação do analfabetismo	370	510	420	438	-
Educação do deficiente	4.336	4.788	6.094	6.433	6.003
Total das despesas	1.298	1.767	1.484	1.390	1.138
Aplicação obrigatória	1.299	1.770	1.532	1.518	1.481

Na maioria dos indicadores individuais de gasto por aluno/ano pode-se notar a redução das despesas, principalmente a partir de 1996. A evolução do gasto por aluno/ano no campo *total das despesas*, por exemplo, mostra seu valor mais elevado em 1995. Nos anos seguintes, ocorreram quedas sucessivas. O valor em 1998 (R\$ 1.138) foi

ajustamento adquire dimensões dramáticas. A retenção de receita no Fundef recai como uma penalidade que não reconhece esse esforço educacional local.

²⁵ O gasto por aluno/ano é calculado pela simples divisão das despesas contabilizadas nos programas e subprogramas pelo número de matrículas correspondentes em cada ano.

18% inferior ao realizado em 1997 e ficou até mesmo abaixo do realizado em 1994. Nunca é demais repetir que a maior proporção de redução nesse indicador ocorreu no mesmo ano de funcionamento do Fundef.

A evolução do gasto por aluno no campo *aplicação obrigatória* seguiu trajetória semelhante, mas com menor intensidade de redução a partir de 1996. Esse indicador reflete a parcela de receita de imposto vinculada e destinada à manutenção do ensino. A seqüência de redução anual reflete a queda da capacidade municipal de gastos no ensino, uma vez que a receita de impostos do município também não cresceu. Ao mesmo tempo, mas em sentido contrário, seguiu crescendo o total das matrículas. O valor do gasto por aluno em 1998 ficou 16% abaixo do realizado em 1995.

Comparando a evolução do gasto por aluno/ano do *total das despesas* com a da *aplicação obrigatória* também pode-se notar o crescimento das dificuldades financeiras da prefeitura na manutenção do ensino. Partindo de patamares idênticos de gasto por aluno em 1994 (perto de R\$ 1300) e 1995 (perto de R\$ 1770), eles foram se distanciando nos anos seguintes. Em 1996, o gasto por aluno do *total das despesas* ficou 3% abaixo do gasto por aluno da *aplicação obrigatória*. Em 1997, essa diferença ampliou-se para 8%. Tal situação foi agravada em 1998, ano da retenção financeira trazida pelo Fundef, quando a diferença saltou para 23%.

No rol dos programas e subprogramas, a restrição financeira também alcançou o valor do gasto por aluno/ano. No caso mais notável do programa *educação pré-escolar*, a queda do gasto por aluno de 1995 a 1997 vinha ocorrendo devido à combinação da elevação do número anual de matrículas e da redução da soma das despesas. Entretanto, saliente-se que prevalecia, nesse período, aquela fórmula de acumulação das despesas de manutenção e desenvolvimento de toda a rede municipal unicamente nesse programa, fazendo com que indicasse um valor superior ao efetivamente gasto nas suas atividades e projetos próprios. Em 1998, o grande decréscimo nas despesas, decorrente do impacto financeiro do Fundef, reduziu o gasto por aluno/ano em educação pré-escolar para R\$ 1.210, uma retração de quase 22% em relação ao valor alcançado em 1997. A força da restrição financeira desfez a sobrevalorização abarcado até mesmo despesas próprias do programa, exceto salários. É de se supor que esse último valor por

²⁶ O gasto por aluno/ano das *despesas totais* e do *ensino fundamental* em 1998 foi calculado subtraindo-se o valor retido pelo Fundef. Com isso, procurou-se obter uma idéia do seu impacto nesses itens de despesa educacional e o gasto efetivo realizado pela prefeitura na sua rede de ensino.

aluno, ainda que inferior, dado o grau do impacto financeiro, aproxime-se do gasto efetivo.

O gasto por aluno/ano no subprograma *educação do deficiente*, de longe a maior despesa por aluno, também foi alterado. Até 1997, os investimentos financeiros no subprograma vinham acompanhando o avanço do atendimento, ou seja, a elevação do número de matrículas foi acompanhada da elevação das despesas. Isso se inverteu em 1998, quando o gasto por aluno cai para R\$ 6.003, 7% abaixo do alcançado no ano anterior. Nesse ano, a elevação das matrículas ocorreu com redução nas despesas.

A evolução do gasto por aluno/ano em *erradicação do analfabetismo* mostrou oscilação entre 1994 e 1997. Assim mesmo, pode-se dizer que vinha acompanhando a elevação das matrículas. Não foi possível especificar o valor desse indicador em 1998. As despesas nesse subprograma foram incorporadas ao gasto por aluno/ano *do ensino fundamental*.

A maioria dos indicadores financeiros analisados nessa seção mostram, de modo geral, um paulatino e crescente processo de restrição financeira nas despesas destinadas à manutenção do ensino pela administração municipal. Destaca-se, sobretudo, a piora da situação em 1998, evidente na evolução do *total das despesas*. Essa situação ocorreu simultaneamente à retenção de receita de impostos promovida pelo Fundef a partir desse ano, o que indica estarem diretamente associados. O impacto dessa restrição foi tão drástico que afetou outros serviços públicos oferecidos pela prefeitura, uma vez que foram deslocados recursos para compensar o impacto da retenção de receita na educação num ano em que não se verificou aumento de receitas. Ao contrário, o montante da *aplicação obrigatória* (Tabela 73) que mostra a vinculação das receitas de impostos especificamente para aplicação na educação municipal em 1998 foi ligeiramente inferior a do ano anterior.

Conclusão

No exame do ensino básico em Diadema, de modo geral, revelou-se uma expansão do atendimento educacional em torno de 14%. A dependência administrativa municipal surge com maior evidência em número de matrículas até 1997. Porém, esse significativo avanço da oferta municipal apresentou contenção no ritmo de expansão em 1998. Nessa contenção, contribuíram a estabilização do crescimento e depois a regressão na suplência I (1ª à 4ª série do ensino fundamental supletivo) em 1997 e 1998,

respectivamente e, principalmente, a não abertura de matrículas para a faixa etária de 4 anos de idade na educação pré-escolar em 1998. Esse comportamento foi parcialmente compensado pelo aumento das matrículas em creche, na suplência II e na 1ª série do ensino fundamental regular, o qual ocupou parte daquelas vagas fechadas na pré-escola.

O exame do quadro funcional do magistério municipal revela parcialmente essa mudança a respeito do ensino fundamental regular. A criação de cargos pelo Estatuto do Magistério com a denominação de ensino fundamental foi orientada inicialmente apenas para atender ao ensino supletivo. A primeira série do ensino fundamental regular é atendida por professores habilitados que atuam na educação infantil. A atuação de professores com a habilitação adequada no ensino fundamental regular ainda dependia de regulamentação desse nível de ensino pela prefeitura.

No exame das evoluções das despesas por programas e subprogramas, e no exame do gasto por aluno/ano, evidenciou-se a redução das despesas totais com a manutenção do ensino. Embora possa notar-se a diminuição dos gastos anuais efetivamente realizados, foi em 1998 que a restrição financeira se apresentou mais intensa. Nesse ano, o volume de recursos financeiros retidos pelo Fundef, como visto, foi o principal fator das dificuldades orçamentárias da prefeitura, a ponto de não se restringir ao setor educacional e alcançar parte das despesas direcionadas aos serviços de infra-estrutura municipal. Ainda assim, a manutenção e os investimentos na rede de ensino foram fortemente afetados e comprometidos. Esses foram os mais evidentes impactos negativos impostos pelo Fundef. Um procedimento particular de registro contábil que sobrecarregava o montante das despesas no programa educação pré-escolar e a não disponibilidade de informações mais desagregadas da evolução das despesas na educação básica municipal impediram a sua localização mais precisa dos impactos.

Se não foi possível precisar e situar esses impactos a partir da análise financeira, muito embora eles tenham ocorrido de forma generalizada, foram notadas outras evidências que apontam para efeitos negativos mais específicos sobre o atendimento em *educação infantil*. A redução significativa de matrículas em pré-escola em 1998, no fechamento de vagas para crianças na faixa etária dos 4 anos de idade, parte delas ocupadas simultaneamente pelo início do atendimento ao *ensino fundamental regular*, é a evidência mais importante da sua localização. A simultaneidade dessas ocorrências, mesmo que indiretamente associados, e a ausência de outros fatores que tivessem implicações com tal intensidade nesse ano, permitem essa constatação.

3.7 Município de São Paulo

Caracterização do município

O município de São Paulo somava uma população de 9.839.426 habitantes em 1996 (IBGE, 1997). O município figurou na amostra basicamente pela abrangência em atendimento educacional e pelas grandes proporções que a sua rede de ensino ocupava na composição da dependência administrativa municipal em todo o Estado. Foram assinalados no início deste relatório aspectos dessa dimensão. Outros indicadores, ainda, são: a existência de atendimento em várias modalidades do ensino supletivo; a oferta de vagas em pré-escola (educação infantil) em relação à população na faixa etária de 4 a 6 anos correspondia a uma cobertura de 39% em 1996; o ensino fundamental regular da rede municipal paulistana, também nesse ano, alcançava 34% de todo o atendimento realizado no município. No que diz respeito à municipalização do ensino fundamental regular, o município não participava do programa de parceria com o governo estadual e a simulação do Fundef revelava que São Paulo seria um dos poucos a receber receita sem precisar se esforçar no incremento de matrículas, devido à grande quantidade delas já sob sua responsabilidade.

Evolução geral das matrículas em educação básica no município

O grau de expansão da oferta em educação básica no município de São Paulo foi pequeno no período (Tabela 76 e Gráfico 37).

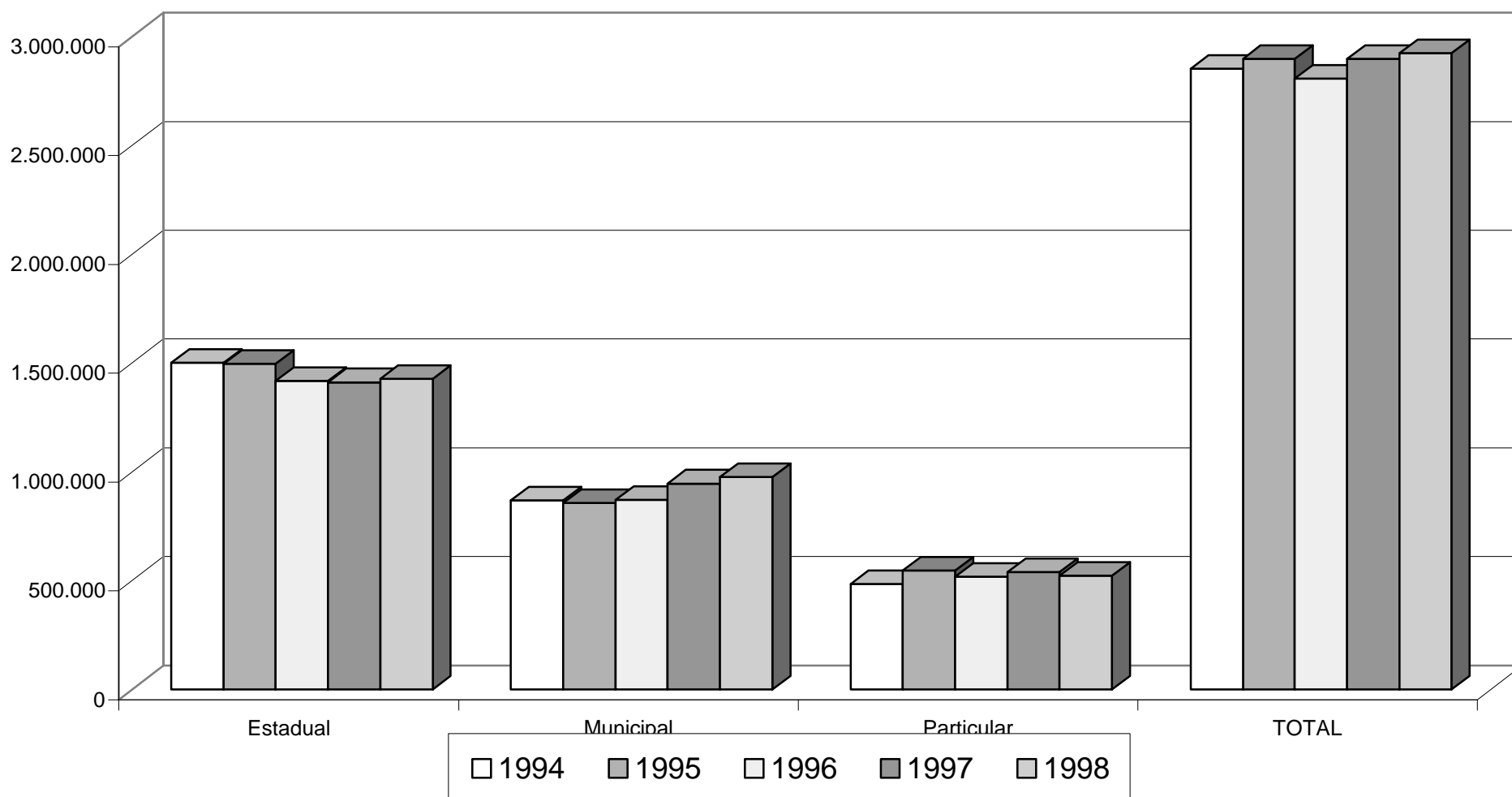
Tabela 76 – Município de São Paulo - Matrículas iniciais em educação básica, por dependência administrativa - 1994 - 1998

Nível de Ensino	1994		1995		1996		1997		1998		Variação % 1998/1994
	n.º	%	n.º	%	n.º	%	n.º	%	n.º	%	
Estadual	1.499.130	53%	1.495.547	52%	1.416.984	50%	1.410.731	49%	1.425.217	49%	-5%
Municipal	868.468	30%	856.647	30%	871.421	31%	946.434	33%	975.155	33%	12%
Particular	483.023	17%	544.186	19%	515.876	18%	538.381	18%	520.870	18%	8%
Federal	2.708	0%	2.637	0%	2.559	0%	3.296	0%	2.765	0%	2%
Total	2.853.329	100%	2.899.017	100%	2.806.840	100%	2.898.842	100%	2.924.007	100%	2%

Fontes: SEE, ETIE, CIE e PMSP

Nota: O número de matrículas no ensino supletivo em 1996 está subestimado. É o único ano do período que registra matrículas do segundo semestre, o qual costuma ser sempre inferior ao do primeiro semestre.

Gráfico 37 - Município de São Paulo
Matrículas iniciais em educação básica, por dependência administrativa
1994 - 1998



A evolução geral das matrículas registrou apenas 2% de crescimento. No entanto, o atendimento, que se aproximou de 3 milhões de matrículas em 1998, representava quase 29% de toda a educação básica no Estado de São Paulo. A maior parte desse crescimento ocorreu em 1995. O desempenho negativo da dependência administrativa estadual teve peso importante na pequena expansão, na medida em que a sua rede local mantinha metade de toda a oferta no município. Assim, qualquer alteração quantitativa no atendimento estadual possui um efeito significativo no cômputo geral. Mesmo atenuada pela recuperação em 1998, houve no atendimento estadual uma redução de quase 75 mil matrículas sobre o número inicial (5%).

A dependência administrativa municipal, por seu lado, compensou a retração da rede estadual elevando em 12% a oferta de ensino na sua rede ao acrescentar mais de 106 mil matrículas. Com isso, tornou-se também a responsável pela ligeira expansão na oferta geral no município e passou a ocupar uma fatia relativamente maior do atendimento educacional, de 30% em 1994 foi para 33% em 1998. Esse desempenho foi significativo sobretudo em 1997, quando houve o maior acréscimo.

Na dependência administrativa particular, o desempenho também foi positivo. Apesar da constante oscilação, assistiu-se a um crescimento de 8% da oferta de matrículas. O maior número foi alcançado em 1995, momento em que foi a única rede a registrar expansão em relação ao ano anterior. Nos anos seguintes, foi recuando paulatinamente e perdeu espaço no quadro geral.

No município, também há atendimento federal em educação básica restrito, nesse caso, ao ensino médio profissionalizante. Além de ser numericamente inexpressivo e apresentar forte oscilação no número de matrículas, ao final do período, praticamente retornou ao mesmo patamar de 1994.

Evolução das matrículas estaduais em educação básica

O declínio na soma das matrículas da dependência administrativa estadual, notado na sua evolução no período, foi induzido pela numerosa redução no número delas no ensino fundamental regular, principalmente nas primeiras quatro séries (Tabela 77 e Gráfico 38). Só nessas séries iniciais, foram fechadas quase 138 mil vagas, o correspondente a 24% do número ofertado em 1994. Somadas ao fechamento de outras 20 mil nas séries posteriores e ao desempenho dos outros níveis de ensino, essa

regressão fez com que o ensino fundamental regular reduzisse sua participação de 73% em 1994 para 65% em 1998.

Tabela 77 -- Município de São Paulo - Dependência Administrativa Estadual – Matrículas iniciais em educação básica, por nível de ensino – 1994 - 1998

Nível de Ensino	1994		1995		1996		1997		1998	
	n.º	%	n.º	%	n.º	%	n.º	%	n.º	%
Ed. Infantil	684	0%	578	0%	488	0%	-	0%	-	0%
Fundamental	1.088.572	73%	1.075.753	72%	1.011.237	71%	965.616	68%	930.075	65%
1ª à 4ª	568.276	38%	557.515	37%	516.167	36%	473.981	34%	430.834	30%
5ª à 8ª	520.296	35%	518.238	35%	495.070	35%	491.635	35%	499.241	35%
Médio	370.744	25%	382.631	26%	382.142	27%	411.171	29%	447.657	31%
Ed. Especial	5.554	0%	5.413	0%	4.791	0%	5.143	0%	4.909	0%
Supletivo	33.576	2%	31.172	2%	18.326	1%	28.546	2%	41.518	3%
Supl. Fund.	27.015	2%	24.696	2%	14.683	1%	18.380	1%	19.023	1%
Suplência I	8.298	1%	*	*	*	*	1.241	0%	791	0%
Suplência II	18.717	1%	*	*	*	*	17.139	1%	18.232	1%
Supl. Médio	6.561	0%	6.476	0%	3.643	0%	10.141	1%	22.495	2%
Qual. Prof.	*	*	*	*	*	*	255	0%	1.058	0%
TOTAL	1.499.130	100%	1.495.547	100%	1.416.984	100%	1.410.731	100%	1.425.217	100%

Fonte: SEE. ETIE. CIE

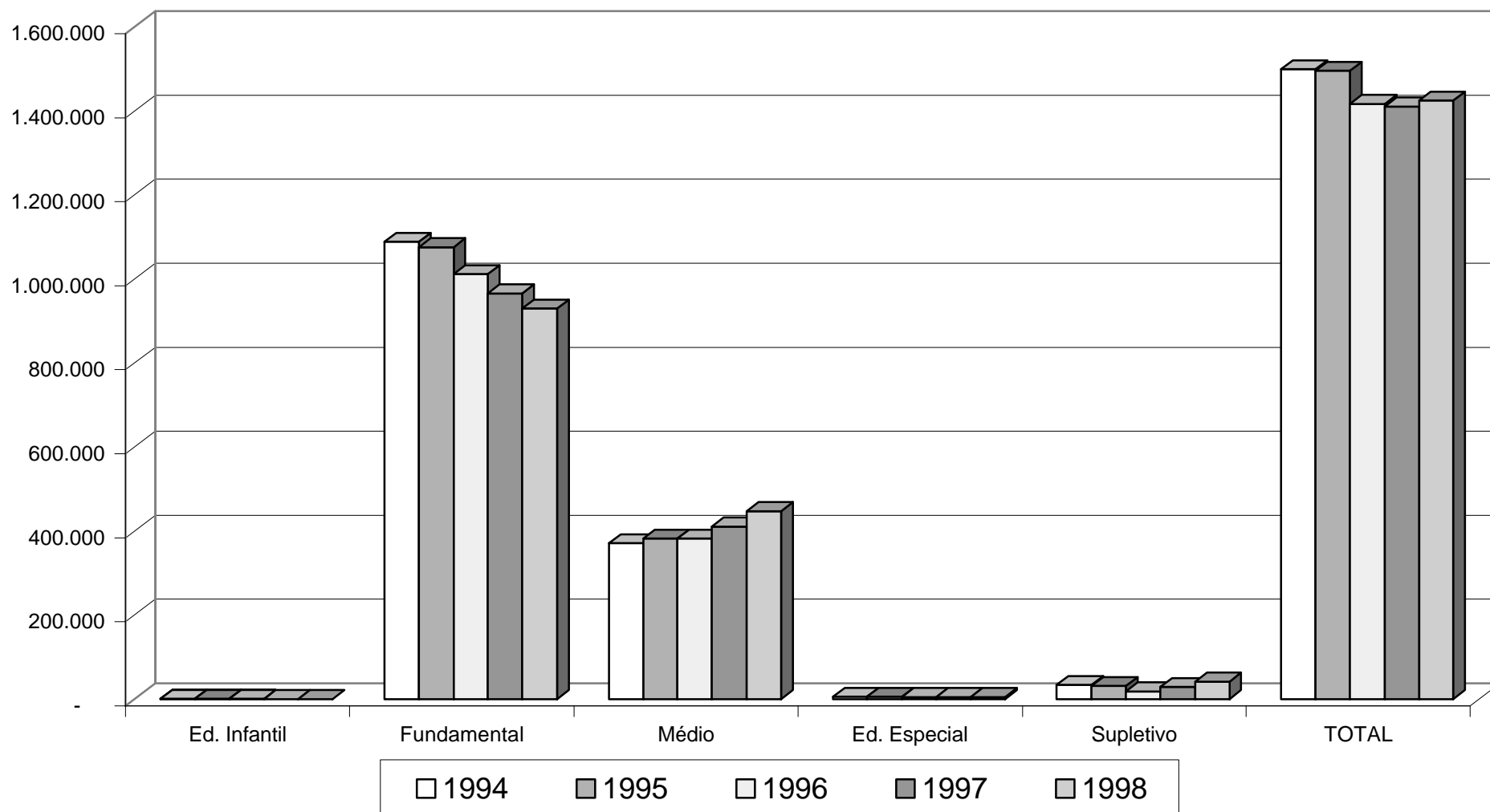
*Informação não disponível

Notas: (1) O número de matrículas no ensino supletivo em 1996 está subestimado. É o único ano do período que registra matrículas do segundo semestre, o qual costuma ser sempre inferior ao do primeiro semestre.

(2) No número de matrículas da dependência administrativa estadual, está agregado o atendimento da dependência administrativa universitária local.

Esse comportamento decrescente contou com medidas da própria Secretaria Estadual de Educação (SEE) que, por exemplo, procuraram impedir nas escolas da sua rede a realização da matrícula de crianças que completariam 7 anos de idade a partir de um determinado mês do ano. Tal medida valeu para todo o Estado. Ao mesmo tempo, ocorreu um ligeiro crescimento das matrículas no ensino fundamental regular na rede municipal. Essa atitude restritiva da SEE, pode ser entendida como mais um aspecto que contribuiu forçosamente na constituição do contexto municipalizante, identificado na seção anterior deste estudo. Essa foi a característica da tendência de municipalização especificamente no município de São Paulo. Apesar da ação do Ministério Público em defesa dos direitos das crianças na garantia da vaga escolar, a restrição estadual faz com que a pressão da demanda existente assim mesmo recaísse sobre a administração municipal.

Gráfico 38 - Município de São Paulo - Dependência Administrativa Estadual
Matrículas iniciais em educação básica, por nível de ensino - 1994 - 1998



A especificidade da elevação das matrículas no ensino fundamental regular na rede municipal paulistana, ainda que com pouca expressão, contradiz os argumentos utilizados pela Secretária de Educação do Estado para justificar a redução das matrículas nesse nível de ensino na rede estadual. Porém, eles obscurecem o problema da não universalização do ensino fundamental: uma quantidade de crianças ainda fora da escola. Parece, portanto, adequado admitir a existência de crianças fora da escola residentes no município, como mostrou a campanha *Toda criança na escola*, do Ministério da Educação. As que estavam fora foram sendo incorporadas apenas pela rede municipal e o simples impedimento das matrículas pela rede estadual acaba por adiar a efetiva universalização do ensino.

Na evolução das matrículas estaduais também retrocedeu o número de vagas em educação especial, bastante evidente em 1996. Houve recuperação um ano depois, mas, logo em seguida, manteve a tendência de queda. No mesmo compasso de retração caminhou a educação infantil, que teve as vagas estaduais remanescentes definitivamente fechadas em 1997.

Ainda dentro da tendência decrescente das matrículas estaduais, figura o desempenho do ensino supletivo. Muito embora note-se um maior número de matrículas do último ano em relação ao primeiro, o ensino supletivo vinha se retraindo anualmente até 1997. Esse comportamento afetava as suas modalidades com exceção do ensino médio supletivo que, desconsiderado o ano de 1996, quase quadruplicou o seu número a partir de 1998.

A evolução na modalidade do ensino médio supletivo reproduz a tendência geral seguida pelo ensino médio regular. Ela coincide até mesmo nos dois últimos anos do período, nos quais há uma aceleração no crescimento das matrículas. O contínuo crescimento do ensino médio regular combinado com a queda dos outros níveis de ensino fez com que sua presença relativa na oferta estadual no município crescesse seis pontos percentuais no período e passasse de 25%, em 1994, para 31%, em 1998. No mais, há alguma recuperação na suplência II, mas uma drástica redução na suplência I, quase se aproximando de sua extinção.

Cabe lembrar nesse ponto da subestimação do número de matrículas do ensino supletivo especificamente para o ano de 1996. Como visto, o banco de dados consultado registra informações do segundo semestre desse nível de ensino que historicamente são

menores que no primeiro. Contudo, se tomados os números de 1997 em comparação com os de 1995, desconsiderando os de 1996, notar-se-á que prefigurou-se uma tendência de redução das matrículas em todas as modalidades do ensino supletivo, com exceção de ensino médio supletivo.

A análise do comportamento da rede estadual em educação básica no município de São Paulo também serve para evidenciar a política educacional da SEE, ou seja, a de priorizar o atendimento no ensino médio, tanto regular quanto supletivo, delegando o atendimento (ou mesmo se ausentando dele) nos outros níveis e modalidades de ensino aos municípios, o que, portanto, não se restringe à municipalização do ensino fundamental regular.

Evolução das matrículas municipais em educação básica

Antes de proceder à análise da evolução das matrículas municipais em educação básica em São Paulo, é oportuno retomar as proporções e o peso que essa rede de ensino assume dentro do atendimento municipal que se realiza no conjunto do Estado de São Paulo. Tomando os registros para o ano de 1998 como referência, a rede de educação básica do município de São Paulo correspondia a 40% do total do atendimento municipal do Estado. Quanto aos níveis e modalidades de ensino municipais no mesmo ano, a proporção chegava a ser de 25% das matrículas em pré-escola (sem contar as matrículas em creche, cujos dados são ainda incompletos), 45% no ensino fundamental regular, 16% no ensino médio regular, 13% na educação especial e 44% em todo o ensino supletivo municipal, sendo que, na composição deste, eram 65% das matrículas na suplência II (5ª à 8ª série).

Para a expansão da oferta de vagas apresentada pela dependência administrativa municipal na cidade de São Paulo, contribuiu praticamente o desempenho de quase todos os níveis e modalidades da educação básica (Tabela 78 e Gráfico 39). Esse desempenho foi mais evidente a partir de 1997, já que reinava uma relativa estabilidade nos anos anteriores. O maior crescimento ficou por conta das vagas no ensino médio regular, pois elas mais que dobraram o seu número no período. Nesse nível de ensino, é bom ressaltar que, diferentemente do comportamento geral, ele apresentou taxas significativas de crescimento anualmente, aceleradas nos dois últimos anos. Porém, a manutenção desse nível de ensino pelo governo municipal contraria o que determina a

LDB, uma vez que essa esfera de poder, segundo a lei, deve dar prioridade ao atendimento ao ensino fundamental e à educação infantil.

Diante dessa elevação geral, pode-se falar em diferentes ritmos de crescimento, o que contribui para alterar a importância relativa de cada nível de ensino na composição geral. Assim ocorreu, por exemplo, com o ensino fundamental regular no qual a elevação do número de matrículas a partir de 1996, principalmente nas primeiras quatro séries, não foi o suficiente para manter sua importância relativa, que recuou de 58% em 1994 para 55%, em 1998, na oferta municipal total. Em contrapartida, o maior ganho relativo coube ao ensino supletivo e à educação infantil.

Tabela 78 – Município de São Paulo – Dependência Administrativa Municipal – Matrículas iniciais em educação básica, por nível de ensino – 1994 – 1998

Nível de Ensino	1994		1995		1996		1997		1998	
	n.º	%	n.º	%	n.º	%	n.º	%	n.º	%
Infantil	268.066	31%	265.051	31%	269.802	31%	305.090	32%	315.726	32%
Creche	79.240	9%	82.839	10%	83.597	10%	87.036	9%	89.712	9%
Pré-escola	188.826	22%	182.212	21%	186.205	21%	218.054	23%	226.014	23%
Fundamental	507.070	58%	501.323	59%	516.202	59%	531.302	56%	536.871	55%
1ª à 4ª	274.821	32%	270.402	32%	279.678	32%	289.603	31%	296.668	30%
5ª à 8ª	232.249	27%	230.921	27%	236.524	27%	241.699	26%	240.203	25%
Médio	2.494	0%	2.755	0%	3.037	0%	4.496	0%	5.338	1%
Ed. Especial	1.239	0%	1.310	0%	1.397	0%	1.515	0%	1.564	0%
Supletivo	89.599	10%	86.208	10%	80.983	9%	104.031	11%	115.656	12%
Supl. Fund.	89.491	10%	86.128	10%	80.912	9%	104.031	11%	114.029	12%
Suplência I	32.432	4%	*	*	*	*	30.366	3%	32.106	3%
Suplência II	57.059	7%	*	*	*	*	73.665	8%	81.923	8%
Supl. Médio	108	0%	80	0%	71	0%	0	0%	1.034	0%
Supl. Alfa	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	593	0%
TOTAL	868.468	100%	856.647	100%	871.421	100%	946.434	100%	975.155	100%

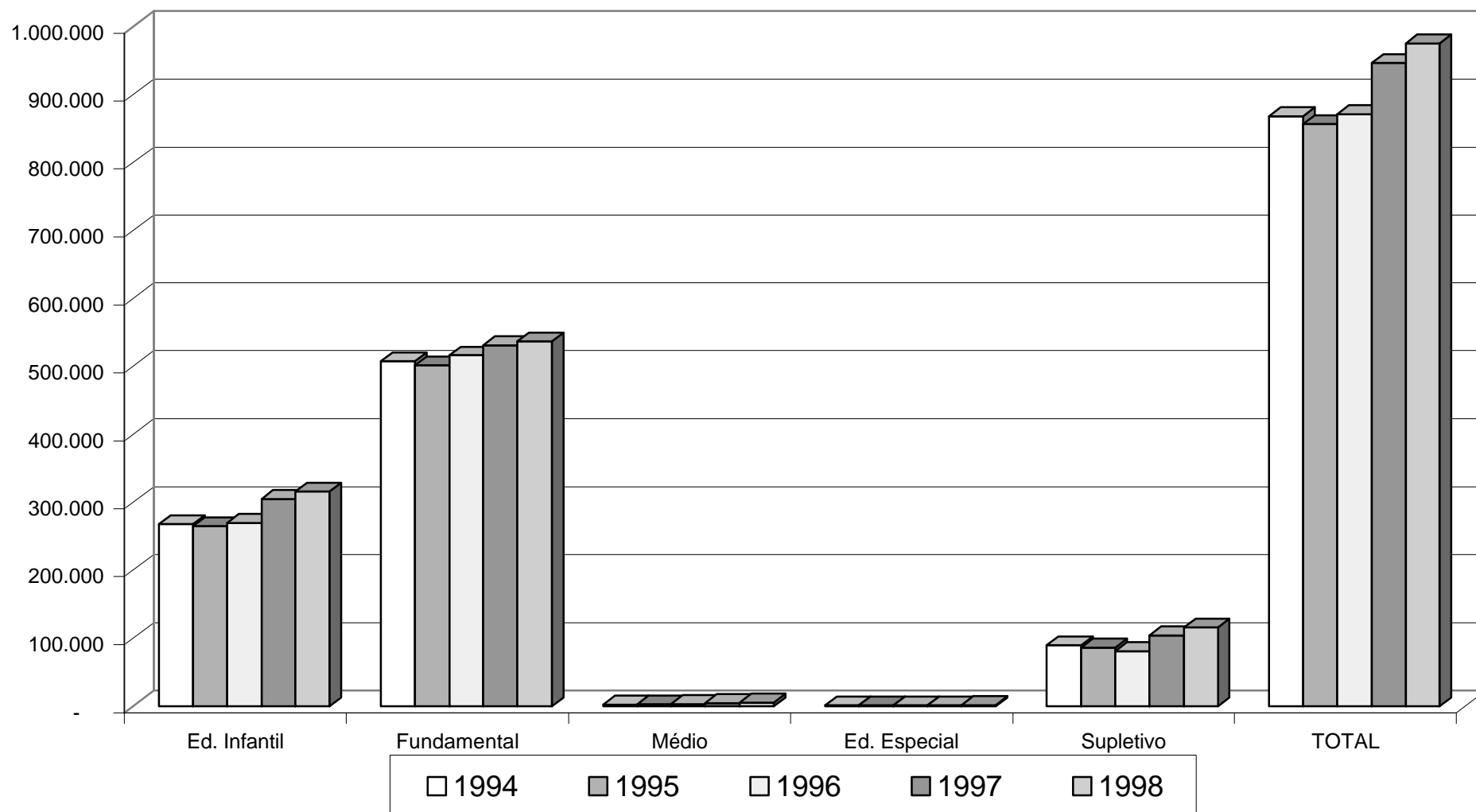
Fonte: SEE. ETIE. CIE

*Informação não disponível

Notas: (1) O número de matrículas no ensino supletivo em 1996 está subestimado. É o único ano do período que registra matrículas do segundo semestre, o qual costuma ser sempre inferior ao do primeiro semestre.

(2) O número de matrículas em creche corresponde à *capacidade* do equipamento (ver Tabela 79), o número de vagas que ele pode oferecer é tomado como matrícula inicial.

Gráfico 39 - Município de São Paulo - Dependência Administrativa Municipal
Matrículas iniciais em educação básica, por nível de ensino - 1994 - 1998



No ensino supletivo, à exceção dos números de 1996 pelos motivos já apresentados lembrados acima, o melhor desempenho coube ao ensino fundamental supletivo, em suplência II. No entanto, isso foi evidenciado apenas em 1997, já que nos três primeiros anos houve decréscimo no número de vagas. No último ano, o ensino médio supletivo acumulou o expressivo acréscimo de matrículas e o supletivo-alfabetização abriu novas vagas. Desse modo, sua presença relativa no supletivo evoluiu de 10% no início para 12% no fim do período.

O problema de registro das matrículas em ensino supletivo para o ano de 1996 se repete na dependência administrativa municipal. Deve-se calcular entre 7 mil e 10 mil o número de matrículas subestimadas, desde que admitida a estabilidade até esse ano, o que não interfere na tendência geral de expansão da oferta.

O crescimento da educação infantil também foi notável apenas a partir de 1997. As matrículas na modalidade creche encontravam-se ainda na Secretaria Municipal da Família e do Bem-estar Social (Fabes) e registraram elevação no seu número, apesar de sua presença relativa manter-se em torno de 9% no todo da educação básica. Entretanto, a oscilação negativa na modalidade da pré-escola até 1996, com maior quantidade de matrículas, acabou por atenuar a evolução em creche, o que refletiu na estabilização da oferta do nível de ensino. O crescimento mais veloz na pré-escola a partir de 1997, junto com o observado em creche, fez com que a educação infantil ganhasse um ponto percentual na oferta educacional da gestão municipal, indo de 31% para 32%.

A composição e o alcance da educação infantil no município de São Paulo, especificamente no caso da modalidade creche, merece maior atenção (Tabela 79). A grande dimensão do atendimento paulistano no caso de creche também é acompanhada de certas peculiaridades na oferta do serviço. O atendimento é realizado por três tipos de administração: a direta (mantida integralmente pela prefeitura), a indireta (em que o equipamento público é administrado por entidades conveniadas) e a particular/conveniada (lucrativa ou não). Cada um deles é responsável por uma fatia do atendimento.

A evolução conjunta total dos três tipos de administração foi ampliada no período. Porém, essa ampliação se deu pelo recurso à terceirização do serviço. Nota-se pelos indicadores que o número de equipamentos utilizado pela administração indireta foi o que mais cresceu. Nesse caso, a prefeitura entrega a administração equipamento

público para a gestão terceirizada de entidades particulares. Esse tipo de administração teve os equipamentos à sua disposição quase duplicados no período, ao mesmo tempo em que diminuíram ligeiramente os da administração direta, pois alguns foram transferidos ao âmbito da administração indireta, enquanto esteve praticamente estabilizado o número de creches da administração particular/conveniada.

Tabela 79 - Município de São Paulo - Creche - Equipamentos, capacidade de atendimento, crianças atendidas por ano, lotação final e taxa de cobertura, por tipo de administração - 1994 - 1998

Administração	Indicadores	1994	1995	1996	1997	1998
Direta	Equipamentos	303	298	295	290	277
	Capacidade	38.539	38.985	38.739	38.396	36.700
	Crianças atendidas	47.857	43.058	48.134	43.260	41.270
	Lotação final	30.165	27.916	28.070	26.394	28.521
	Taxa de cobertura	18,78%	29,66%	31,43%	21,26%	24,96%
Indireta	Equipamentos	80	86	91	116	143
	Capacidade	11.198	12.110	12.726	16.658	20.514
	Crianças atendidas	16.721	19.370	21.047	26.490	31.955
	Lotação final	11.500	12.344	13.101	16.994	21.272
	Taxa de cobertura	38,40%	37,87%	46,35%	46,14%	37,95%
Particular/ Conveniada	Equipamentos	297	312	312	310	303
	Capacidade	29.503	31.744	32.132	31.982	32.498
	Crianças atendidas	46.630	52.142	54.822	53.845	50.018
	Lotação final	30.688	32.494	33.969	33.345	34.138
	Taxa de cobertura	30,30%	43,69%	46,17%	35%	38,74%
Total	Equipamentos	680	696	698	716	723
	Capacidade	79.240	82.839	83.597	87.036	89.712
	Crianças atendidas	111.208	114.570	124.003	123.595	123.243
	Lotação final	72.353	72.754	75.140	76.733	83.931
	Taxa de cobertura	25,50%	36,86%	39,91%	30,69%	33,47%

Fonte: Prefeitura Municipal de São Paulo. Fabes

Nota: *Equipamentos* se refere ao número de prédios públicos ou particulares dispostos ao atendimento. *Capacidade* indica a possibilidade do atendimento em número de matrículas. *Crianças atendidas* fornece o número de crianças matriculadas durante o ano, incluindo a rotatividade existente. *A lotação final* é igual ao número de crianças freqüentando o equipamento ao final de cada ano. *Taxa de cobertura* indica o percentual da população atendida em relação a uma estimativa da demanda local nas unidades.

O atendimento em creche prioriza uma *demand potencial*. Essa demanda corresponde ao número total de crianças na faixa etária de 0 a 4 anos, pertencentes a famílias com renda média familiar mensal de até 4 salários mínimos.

Como se pode observar, a situação do atendimento foi alterada ao longo do período, quando se sobressaiu o tipo de administração indireta, revelando a tendência da prefeitura pela terceirização do serviço. Em 1994, a administração direta detinha 44% do equipamento disponível e atendia a 43% das crianças matriculadas durante o ano. A indireta ocupava 12% do equipamento e atendia a 15% das crianças. A administração particular/conveniada, por sua vez, oferecia aproximadamente 44% do equipamento e atendia a 42% das crianças. Durante o período, a administração direta foi transferindo equipamentos para a administração indireta. Assim, em 1998, permaneceu com 38% do equipamento total e reduziu o atendimento a 33% das crianças. A indireta quase dobrou sua participação, passou a gerir 20% do equipamento e a atender 26% das crianças. Enquanto a particular/conveniada, que cresceu em menor velocidade, recuou para 42% o número de equipamentos e para 41% o atendimento em número de crianças.

Entretanto, embora os números pareçam elevados, eles escondem o problema da demanda reprimida. Relatório realizado por vereadores do município revelou que apenas 20% da população demandatória é coberta pelo serviço de creches (São Paulo, 1996). Ao mesmo tempo, faltavam funcionários no serviço público o que reduzia significativamente as possibilidades do atendimento. O problema era agravado pelo fato de que as regiões periféricas do município eram mais afetadas pela falta de vagas. Outra constatação importante do relatório, que tem a ver com a qualidade do atendimento, mostrava que a permanência da gestão das creches na Fabes, portanto, fora da Secretaria Municipal de Educação, perpetuava a ausência de formação dos recursos humanos e da adoção de métodos pedagógicos apropriados.

A falta de funcionários pode ser constatada indiretamente por meio da comparação entre os campos *capacidade* e *lotação final* entre os três tipos de atendimento. Nota-se que o atendimento da administração direta está aquém das suas possibilidades, cuja diferença variou entre um máximo de 12 mil (1997) e um mínimo de 8,2 mil (1998). As outras duas administrações invertem essa relação que é muito mais expressiva na particular/conveniada. Por sinal, essa foi a que apresentou o maior grau de rotatividade, indicado pelo número superior de crianças atendidas em relação à sua capacidade.

A análise da evolução das matrículas mantidas pela administração municipal não revela nenhuma alteração mais significativa que possa ser atribuída a impactos provenientes do Fundef. São Paulo é um dos poucos municípios paulistas que recebem

receita adicional do fundo estadual, devido a quantidade de matrículas no ensino fundamental regular já sob sua responsabilidade. O crescimento generalizado de matrículas paulistanas em 1998, poderia assim ser atribuído a condição de beneficiário de recursos do Fundef. A análise dos dados financeiros revelará outra situação.

Evolução das matrículas particulares em educação básica

A evolução das matrículas na dependência administrativa particular, de modo geral, apresentou bastante oscilação no seu comportamento (Tabela 80 e Gráfico 40), a despeito do aumento da oferta de vagas ao final do período. Essa oscilação apresentou sua maior variação no segundo ano do período, no qual o número total de matrículas chega a pouco mais de 544 mil, num acréscimo de 61 mil (13%) em relação ao número de 1994. A partir daí, a oscilação segue uma trajetória tendencialmente declinante em que a perda é sempre maior que a recuperação que se segue. Mesmo assim, ao final, a dependência particular conseguiu registrar um desempenho positivo de 8%.

Tabela 80 – Município de São Paulo – Dependência Administrativa Particular – Matrículas iniciais em educação básica, por nível de ensino – 1994 - 1998

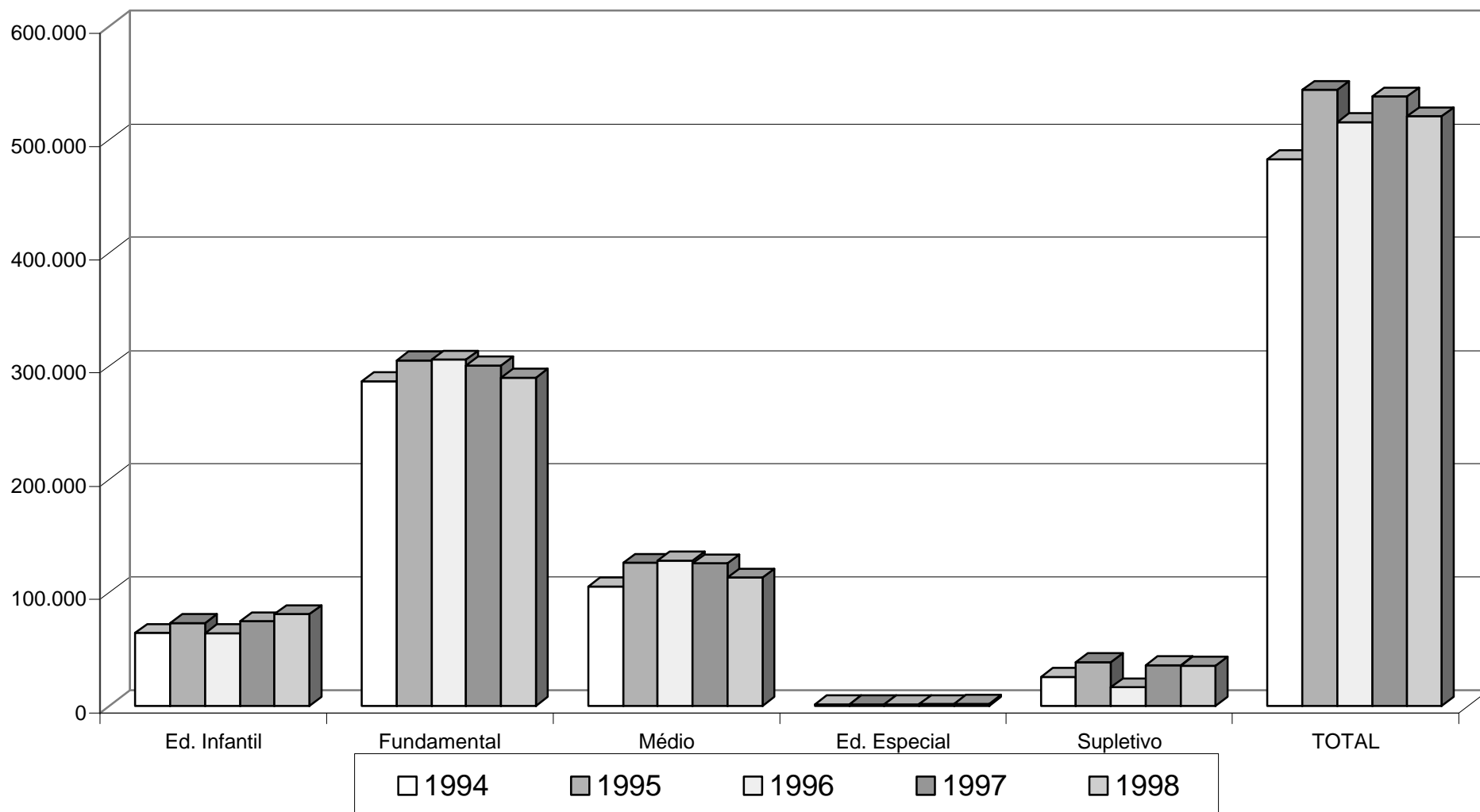
Nível de Ensino	1994		1995		1996		1997		1998	
	n.º	%	n.º	%	n.º	%	n.º	%	n.º	%
Ed. Infantil	*	*	*	*	*	*	74.653	14%	80.912	16%
Creche	*	*	*	*	*	*	8.732	2%	10.490	2%
Pré-Escola	64.336	13%	73.177	13%	64.012	12%	65.921	12%	70.422	14%
Fundamental	286.551	59%	304.972	56%	305.977	59%	300.392	56%	289.681	55%
1ª à 4ª	144.152	30%	154.772	28%	156.522	30%	155.200	29%	148.099	28%
5ª à 8ª	142.399	29%	150.200	27%	149.455	29%	145.192	27%	141.582	27%
Médio	105.143	22%	126.072	23%	128.023	25%	125.674	23%	113.154	22%
Ed. Especial	1.460	0%	1.524	0%	1.431	0%	1.723	0%	1.742	0%
Supletivo	25.533	5%	38.441	7%	16.433	3%	35.939	7%	35.381	7%
Supl. Fund.	14.046	3%	21.854	4%	9.996	2%	22.174	4%	16.272	3%
Suplência I	1.897	0%	*	*	*	*	5.171	1%	3.039	1%
Suplência II	12.149	3%	*	*	*	*	17.003	3%	13.233	3%
Supl. Médio	11.487	2%	16.587	3%	6.437	1%	13.765	3%	18.790	4%
Supl. Alfa	-	-	-	-	-	-	-	-	319	0%
TOTAL	483.023	100%	544.186	100%	515.876	100%	538.381	100%	520.870	100%

Fontes: SEE, ETIE, CIE

* Informação não disponível.

Nota: deixamos de incluir matrículas em Qualificação Profissional devido à não disponibilidade de informações em 1995 e 1996, à grande variação dos dados existentes e à incerteza quanto à sua classificação dentro da educação básica.

Gráfico 40 - Município de São Paulo - Dependência Administrativa Particular
Matrículas iniciais em educação básica, por nível de ensino - 1994 - 1998



No exame em separado de cada nível de ensino separadamente também nota-se oscilação. Mas todos encerraram o período com o número acima do registrado em 1994. No ensino fundamental regular, por exemplo, a oscilação primeiro foi ascendente até 1996, depois a tendência foi invertida. Em relação ao desempenho dos outros níveis o ensino fundamental regular, o mais importante na oferta particular, recuou sua presença relativa de 59% para 55%. As matrículas no segmento da 1ª à 4ª série tiveram desempenho mais satisfatório que as de 5ª à 8ª série.

O ensino médio seguiu uma trajetória semelhante à do ensino fundamental regular, o que foi suficiente para, pelo menos, manter sua importância relativa em 22% da oferta particular. Das 23 mil vagas acrescidas até 1996 ao número inicial do período, permaneceram 8 mil nas 113 mil vagas de 1998.

A educação especial, apesar de não apresentar um volume significativo, mostrou uma evolução ascendente que computou 19% de matrículas além da marca de 1994.

No ensino supletivo, descontados os dados de 1996, o desempenho também foi positivo. Muito embora a melhor marca tenha sido alcançada em 1995, o recuo para 35 mil matrículas em 1998 registra o saldo de crescimento. Dentro dele, a modalidade de desempenho mais evidente foi o ensino médio supletivo. Por conta disso, o ensino supletivo avançou de 5% para 7% a sua importância relativa.

Por fim, na educação infantil, o crescimento do número de matrículas nos dois últimos anos se deveu ao cômputo das matrículas em creche que não eram registradas até 1996. A evolução das matrículas em pré-escola sozinha esteve estável ao longo do período, na medida em que sua oscilação não firmou uma tendência clara. De qualquer forma, o registro das vagas em creche aumentou a participação da educação infantil para 16% em comparação aos outros níveis de ensino

Da análise da evolução das matrículas em educação básica no município de São Paulo, salta aos olhos a grande proporção que ela ocupa no universo educacional do Estado, mas também a expansão pouco expressiva que apresentou.

Considerando-se apenas o âmbito do município, a rede estadual reduziu a sua oferta de vagas, com exceção do ensino médio, tanto o regular quanto o supletivo. Assim mesmo, continuou responsável por metade das matrículas atendidas. A rede municipal e a rede particular, ao contrário, acolheram maior número de matrículas. O

desempenho da rede municipal foi suficiente, aliás, para compensar e até superar a regressão estadual e garantir a pequena expansão do período. A educação especial, a educação infantil na pré-escola e o ensino supletivo foram os níveis de ensino que mais contribuíram no desempenho, especialmente nos dois últimos anos do período.

O desempenho desses níveis de ensino na dependência administrativa municipal, no entanto, não sofre alterações que pudessem estar associadas ao Fundef em 1998. Mesmo considerando o município um dos grandes beneficiários de receita a administração municipal já mostrava ligeira tendência de elevação das matrículas nos anos anteriores.

Evolução do quadro de pessoal e dos salários na educação básica

A evolução do quadro de pessoal da educação conta com informações apenas para os dois últimos anos do período. Elas revelam que o número de professores praticamente acompanhou a evolução das matrículas (Tabela 81). Nesse dois anos, o quadro de pessoal cresceu em torno de 4%. O número de docentes cresceu a uma taxa um pouco menor do que o de não docentes, 3,5% e 5%, respectivamente. Os docentes proporcionalmente representam 71% do quadro de funcionários da educação. Porém, essas taxas indicam que a prefeitura providenciou a reposição do quadro defasado em relação à evolução das matrículas, uma vez que a taxa de crescimento dessas foi de 3% entre esses dois anos.

Tabela 81 - Município de São Paulo – Função docente, por nível de ensino, e não docente na educação básica da administração municipal - 1997 – 1998

Mês base: novembro					
Função	Nível de ensino	1997		1998	
Docentes	Subtotal	34.650	71%	35.874	71%
Docentes	Ed. Infantil (pré-escola)	8.013	16%	8.174	16%
	Ensino Fundamental	26.381	54%	27.422	54%
	Ciclo I	13.319	27%	13.185	26%
	Ciclo II	13.062	27%	14.237	28%
	Ensino Médio	152	0%	172	0%
	Outras áreas	104	0%	106	0%
Não docentes	Subtotal	14.075	29%	14.761	29%
Total	Educação	48.725	100%	50.635	100%

Fonte: Prefeitura Municipal de São Paulo. Secretaria Municipal de Educação. ATP/Centro de Informática.
Nota: Ciclo I e Ciclo II referem-se aos segmentos da 1ª à 4ª séries e 5ª à 8ª séries do ensino fundamental, respectivamente.

Entre os níveis de ensino, o número de docentes no ensino fundamental é o de maior importância relativa, com 54% de todo o pessoal nos dois anos. As únicas alterações ocorreram no número de docentes nos ciclos desse nível de ensino. O número de docentes do ciclo II cresceu, enquanto reduziu ligeiramente o do ciclo I. Isso acompanha o incremento de matrículas no ensino supletivo em suplência II, que, por sua vez, corresponde ao ciclo II do ensino regular.

Posto em comparação com as matrículas, o quadro de pessoal revela algumas alterações (Tabela 82). O número de matrículas para cada funcionário da educação caiu de 18 para 17, ou, de outra forma, o número de funcionários cresceu mais que as matrículas em educação básica. Essa diferença foi motivada pela mudança na relação das matrículas com o pessoal não docente, já que ficou estacionada a relação entre matrículas e docente. Nesse caso, as alterações são mais visíveis quando observadas por nível de ensino.

Tabela 82 – Município de São Paulo - Relação matrículas/docente e matrículas não docente na administração municipal, por nível de ensino – 1997 - 1998

Relação	Nível de ensino	1997	1998
Matrículas/Docente	Ed. Infantil (pré-escola)	27	28
Matrículas/Docente	Ensino Fundamental	24	24
Matrículas/Docente	Ens. Fund. – ciclo I	24	25
Matrículas/Docente	Ens. Fund. – ciclo II	24	23
Matrículas/Docente	Ensino Médio	30	37
Matrículas/Docente	Total	25	25
Matrículas/Não docente		61	60
Matrículas/Pessoal		18	17

A proporção de matrículas ficou maior em relação aos docentes na educação infantil (em pré-escola), no ciclo I do ensino fundamental e, principalmente no ensino médio, no qual saltou de 30 para 37 matrículas por docente. Inversamente, no ciclo II, o aumento de professores reduziu a sua relação com as matrículas. Isso compensou o ocorrido no ciclo I, o que contribuiu para estabilizar a relação no todo do ensino fundamental em 25 matrículas por docente nos dois anos.

Esse panorama de alterações no quadro de pessoal, portanto, embora sejam examinados apenas dois anos, também não oferece indícios de impactos do Fundef. Mesmo os indicadores associados especificamente ao ensino fundamental, prioridade obrigatória do Fundef, não revelam qualquer efeito.

Despesas municipais com manutenção e desenvolvimento do ensino

O fluxo de recursos financeiros para a manutenção da educação básica mantida pela prefeitura foi contínua e significativamente crescente entre 1995 e 1998. Deve-se, contudo, atentar para o fato de que a gestão municipal aplicou menos do que os 30% da receita de impostos determinada pela sua própria Lei Orgânica em 1995 e 1996, respectivamente 26,44% e 26,40% (Tabela 83). Esse fato foi revelado por relatório do Tribunal de Contas do Município e foi motivo da rejeição das contas da gestão

administrativa municipal desses anos¹. Posteriormente, a Câmara Municipal de São Paulo aprovou a Lei n.º 12.340/97, de iniciativa do poder executivo, que permitiu a postergação até o ano 2.002 da diferença não aplicada. A partir de 1997, essa diferença começou a ser restituída. Além disso, um fluxo adicional de recursos proveniente do Fundef teve início em 1998. Diante disso, a evolução das despesas totais com manutenção do ensino pode ser analisada de três formas.

Uma forma é o exame pela evolução dos gastos segundo o *total das despesas*. Ele aparentemente mostra acréscimos financeiros anuais de dinheiro na educação bastante substanciais. Segundo essa rubrica, houve um acréscimo de 43%, ou seja, mais de R\$ 491 milhões teriam sido carreados além do valor total dispendido em 1995. No entanto, deve-se levar em conta, nos dois últimos anos, a restituição de receita e o acréscimo do Fundef.

Os gastos da administração municipal com educação também podem ser analisados pelo ângulo da *aplicação obrigatória* – 30% que indica o valor mínimo da receita de impostos da prefeitura a ser carreada à educação. Nesse campo, o acréscimo a ser destinado já é bem mais modesto e oscilante. O acréscimo realizado com recursos do orçamento da administração municipal no período foi de apenas R\$ 140 milhões, 11% sobre o montante de 1995.

Tabela 83 - Município de São Paulo - Despesas com manutenção do ensino na administração municipal, por programas e subprogramas – 1995 – 1998

R\$ jul/98								
Programas e Subprogramas	1995		1996		1997		1.998	
	\$	%	\$	%	\$	%	\$	%
Educação Infantil	277.365.335	24%	299.942.480	24%	348.782.776	24%	374.561.598	23%
Creche	131.717.086	12%	145.519.808	12%	167.991.207	12%	171.449.491	11%
Pré-escola	145.648.249	13%	154.422.672	12%	180.791.570	13%	203.112.106	12%
Ensino fundamental	495.805.263	44%	533.588.528	43%	623.532.823	43%	673.493.300	41%
Errad. do analfabetismo	187.279	0%	797.028	0%	451.441	0%	167.131	0%
Educação Especial	4.075.275	0%	4.183.288	0%	5.351.231	0%	6.363.089	0%
Outros	361.064.761	32%	400.811.542	32%	462.846.697	32%	576.643.291	35%
Cultura	10.368.617	1%	13.099.641	1%	14.089.574	1%	13.161.187	1%
Saúde e saneamento	12.377.600	1%	13.483.181	1%	14.628.243	1%	10.179.294	1%
Assistência e previdência	273.777.919	24%	314.260.847	25%	399.748.186	28%	491.185.139	30%
Adm. e planejamento	42.424.394	4%	40.849.011	3%	34.380.693	2%	62.117.671	4%
Segurança pública	22.116.230	2%	19.118.863	2%	-	-	-	-
Total das despesas	1.139.957.599	100%	1.238.525.839	100%	1.440.513.527	100%	1.631.061.379	100%
Descontos								
Aplicação adicional - Lei 12.340/97					47.500.492		78.374.590	
Receita adicional do Fundef							106.866.585	
Total líquido das despesas	1.139.957.599		1.238.525.839		1.393.013.035		1.445.820.204	
Percentual aplicado	26,44%		26,40%		30,49%		30,26%	
Aplicação obrigatória - 30%	1.293.642.450	30%	1.407.581.401	30,0%	1.370.707.505	30,0%	1.433.520.833	30%

¹ O descumprimento dessa determinação legal também foi motivo de Comissão Parlamentar de Inquérito instaurada pela Câmara Municipal de São Paulo. Porém, a maioria de vereadores governistas na comissão impediu abruptamente o prosseguimento das investigações ao encerrar os trabalhos antes do prazo previsto e aprovando um relatório final que nada revelou sobre a real aplicação dos recursos financeiros para a educação.

Fonte: Prefeitura Municipal de São Paulo. Balanços de execução orçamentária de 1995, 1996, 1997 e 1998.

A terceira forma de análise acompanha a evolução do campo *total líquido das despesas*. Aqui são descontadas tanto as receitas adicionais do ressarcimento da não aplicação anterior quanto as receitas provindas do Fundef. Os gastos totais seguiram pouco acima da *aplicação obrigatória – 30%*, exceto pelos dois primeiros anos.

O exame das despesas mais desagregado pelos programas e subprogramas revela a contabilização de alguns campos de despesas estranhos à específica área educacional, reunidos sob a denominação de *outros*². Em conjunto, essas categorias consumiram 32% das receitas aplicadas ao ensino nos três primeiros anos e 35% no último, apesar de uma delas ter sido eliminada e outra ter seus valores reduzidos. Nesse campo, os gastos no item *assistência e previdência* foram expressivos e crescentes. De 24%, em 1995, passaram a consumir 30% do dinheiro da educação em 1998. O realização desse tipo de gasto com o dinheiro da educação é motivo de grande polêmica. A legislação educacional sobre as despesas que podem ser contabilizadas com manutenção e desenvolvimento do ensino não é suficientemente clara a esse respeito. Ela apenas delimita que as despesas com ensino são aquelas voltadas para a “consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis” (Brasil, 20/12/1996) e não inclui no rol de restrições aquele item. O montante lançado em *assistência e previdência* corresponde aos gastos com inativos e pensionistas. Nesse condição, estes não estão mais contribuindo, ou envolvidos diretamente, para os objetivos das instituições educacionais. Por outro lado, parcela desses recursos é descontada mensalmente dos salários dos funcionários quando ainda em atividade a fim de constituir um fundo próprio de aposentadoria. Portanto, essa categoria de gastos não deveria figurar entre as despesas educacionais. Porém, os dirigentes e gestores educacionais preferem ignorar essa constatação, o que sugere a pouca importância que dedicam à educação. Isso corroborado pelos tribunais de contas que aprovam essas despesas. No caso do município de São Paulo, a manutenção dessa rubrica entre os itens de manutenção e desenvolvimento do ensino tem agravado a disponibilidade de recursos. As despesas com o item *assistência e previdência*, como assinalado, foram as que mais cresceram proporcionalmente.

No campo específico educacional, de modo geral, o volume de crescimento dos gastos dos programas e subprogramas em 1998 sofreu forte contenção em relação ao acréscimo do ano anterior e também quando comparados com o crescimento do *total das despesas*. Em termos proporcionais, sobressai-se o volume das despesas com o ensino fundamental. Contudo, o valor total desse programa em 1998 foi apenas R\$ 50 milhões (8%) superior ao do ano anterior (R\$ 623 milhões e R\$ 673 milhões, respectivamente). Em 1997, o acréscimo chegara a ser de R\$ 90 milhões (17%) além do gasto realizado em 1996 (R\$ 533 milhões e R\$ 623 milhões, respectivamente). A taxa de crescimento das despesas no ensino fundamental também não acompanhou, na mesma proporção, a taxa de elevação do valor do *total das despesas* de 1998 em relação a 1997. Enquanto na primeira a taxa ficou em 8%, no *total de despesas* foi de 13%. Isso quer dizer que as despesas com ensino fundamental foram perdendo importância para outras despesas no cômputo geral, não só nesse ano mas em todo o período. Pode-se notar que elas foram se reduzindo de 44%, em 1995, para 41% das despesas totais em 1998. Desse modo, nem mesmo as receitas adicionais, a do Fundef somada, esta prioritária ao ensino fundamental, foram utilizadas no seu destino correto.

O ritmo de crescimento dos gastos na educação infantil também foi contido em 1998. Enquanto a administração municipal dispendeu, em 1997, perto de R\$ 50 milhões acima do valor total de 1996 (R\$ 299 milhões em 1996 e R\$ 348 milhões em 1997), esse acréscimo reduziu-se para algo em torno de R\$ 26 milhões em 1998 em relação a 1997 (R\$ 348 milhões e R\$ 374 milhões, respectivamente). Essa redução afetou da mesma forma os gastos com creche e pré-escola. Em creche, o acréscimo de recursos financeiros em 1998 foi apenas 2% acima dos gastos realizados em 1997, enquanto, nesse ano, o acréscimo ficou 15% acima do valor de 1996. Em pré-escola a contenção foi menor. Em 1998, as despesas ficaram 12% acima das de 1997 que, por sua vez, haviam sido 17% superiores às de 1996.

Portanto, as despesas no conjunto da educação infantil (e nas suas modalidades, tomadas individualmente) também foram inferiores à taxa de crescimento do *total das despesas* de 1997 para 1998, embora em pré-escola a proporção a menor não tenha sido tão significativa. Como vimos, o *total*

2 A LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional -, promulgada em 1996, proíbe que despesas como essas sejam lançadas na educação, embora tenha se mantido ambígua em relação a outras como *assistência e previdência* que, no caso, inclui os funcionários inativos (já aposentados). Esses lançamentos caracterizam desvios de função na devida aplicação dos recursos financeiros para a educação.

das despesas cresceu 13%, enquanto as despesas na educação infantil cresceram apenas 7%, em creche 2% e em pré-escola, 12%.

Poder-se-ia contra argumentar que as matrículas também cresceram bem menos de 1997 para 1998, o que teria se refletido nas despesas. Contudo, o acréscimo de despesas em cada programa e subprograma está relacionado à proporção das receitas disponibilizadas no orçamento e não às matrículas. Tanto é assim, que a legislação sobre o financiamento da educação prevê um sistema de vinculações percentuais de orientação dos recursos financeiros e um conjunto de restrições para a sua realização (Constituição Federal, 1988: Artigo n.º 212 e ADCT n.º 60; Lei n.º 9.424/96 e LDB, 1996: Artigos 68 a 71).

Essas evidências confirmam que os recursos enviados para a educação foram desviados para o suprimento de outras contas, embora tenham sido contabilizadas como despesas de manutenção do ensino. No caso, já frisado, as despesas reunidas no campo *outros* consumiram esse diferencial. Elas aumentaram 25% em 1998, muito acima das despesas específicas com o ensino e bastante superior ao crescimento das despesas totais. Só com *assistência e previdência*, item de volume mais importante, a elevação foi de 23%. Essa significativa elevação de gastos em itens que caracterizam desvio de função na aplicação dos recursos para a educação consumiu até mesmo as receitas adicionais, incluindo as provenientes do Fundef.

Quanto à receita do Fundef, seu impacto financeiro proporcionou um fluxo importante de dinheiro especificamente para o ensino fundamental regular. Entretanto, a análise das despesas não identificou a efetiva aplicação neste programa (Tabela 84).

Tabela 84 – Município de São Paulo - Movimentação financeira do Fundef e aplicação obrigatória na educação básica da administração municipal - 1998

	R\$ jul/98
Discriminação	Valor
Contribuição ao Fundef	243.110.251
Retorno do Fundef	349.428.106
Receita adicional (1)	106.317.855
Rendimentos de aplicação financeira (2)	548.729
Receita adicional total (1) + (2)	106.866.585
Total das despesas	1.631.061.379
Aplicação mínima obrigatória – 30%	1.433.520.833

Fonte: Prefeitura Municipal de São Paulo. Núcleo de Planejamento Central.

A prefeitura do município de São Paulo recebeu um retorno de receita do Fundef condizente com a proporção de matrículas do ensino fundamental regular que mantém. O ganho somado ao resultado da aplicação financeira garantiu um adicional equivalente a 7,5% da *aplicação obrigatória – 30%* em 1998.

Com essa e outras receitas adicionais, a prefeitura voltou a cumprir a sua própria determinação de gastos com educação a partir de 1997 (Gráfico 41). Mas, as categorias que mais têm ascendido financeira e proporcionalmente, reunidas sob a designação de *outros*, ultrapassa o volume de gastos com toda a educação infantil e já se aproxima dos gastos com o ensino fundamental.

O exame do financiamento da educação na gestão municipal por meio do gasto por aluno/ano confirma as constatações precedentes (Tabela 85).

Gráfico 41 - Município de São Paulo - Despesas com manutenção do ensino na administração municipal, por programas e subprogramas (selecionados) - 1994 - 1998

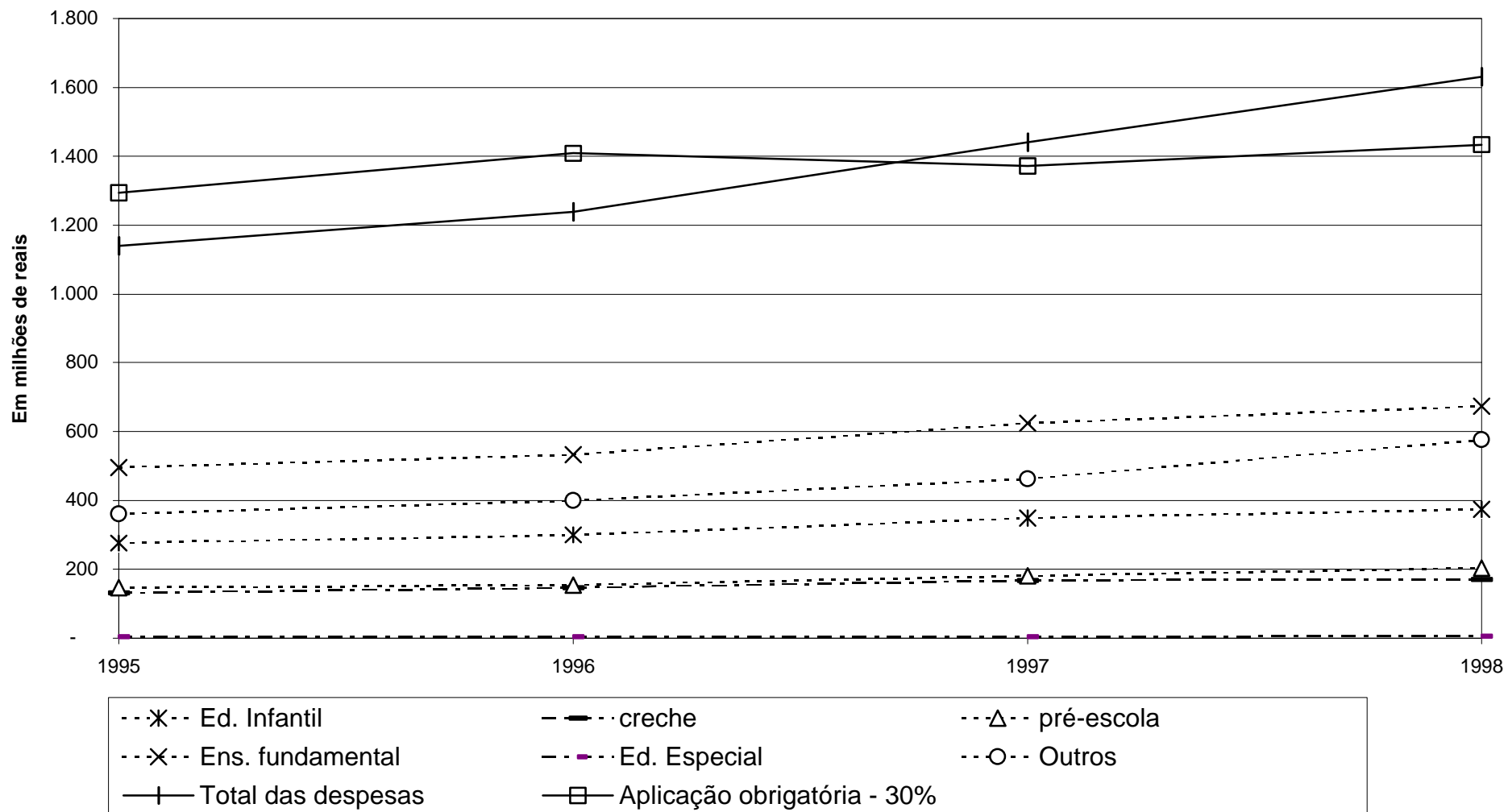


Tabela 85 - Município de São Paulo - Gasto por aluno/ano na administração municipal, por programas e subprogramas - 1995 - 1998

	R\$ jul/98			
Programas e	1995	1996	1997	1998
Subprogramas	\$	\$	\$	\$
Ed. Infantil	1.046	1.112	1.143	1.186
Creche	1.590	1.741	1.930	1.911
Pré-escola	799	829	829	899
Ensino fundamental	843	889	975	1.024
Ed. Especial	3.111	2.994	3.532	4.068
Outros	421	460	489	591
Total das despesas	1.331	1.421	1.522	1.673
Aplicação obrigatória - 30%	1.510	1.615	1.448	1.470

Nota: A estimativa do valor de gasto por aluno do ensino fundamental inclui as matrículas do ensino supletivo e do ensino médio, além das do próprio ensino fundamental regular, uma vez que as despesas de cada um desses níveis não são diferenciadas detalhadamente.

Considerando-se a evolução da *aplicação obrigatória – 30%*, calculada sobre a receita de impostos da prefeitura, o gasto por aluno/ano³ foi decrescente. O incremento geral de matrículas foi maior que a reserva de recursos financeiros. Analisada pelo *total das despesas*, a evolução do gasto aluno ganha uma progressão ascendente. Mas, nesse caso, houve remanejamento de recursos não aplicados nos primeiros dois anos para os dois últimos e a receita do Fundef em 1998. Portanto, pode-se dizer que a prefeitura dispôs, em média, de R\$ 1.500 para gastar por aluno ao ano.

O exame da evolução das despesas pelos programas e subprogramas revela outra faceta da aplicação dos recursos financeiros. Praticamente todos os gastos unitários pelos programas e subprogramas foi ascendente no período. Sobressai-se o valor do gasto por aluno/ano na educação especial que custa quase três vezes mais que a média geral de gastos por aluno. O acréscimo de gastos foi de 30% entre 1995 e 1998, enquanto o de matrículas foi de 20% no mesmo período. Acima da média geral, encontra-se também o gasto por aluno/ano em creche. Embora tenha recuado ligeiramente seu valor de 1998 em relação ao de 1997, esse subprograma ultrapassou a faixa dos R\$ 1.900, acumulando uma elevação de 20% em todo o período. Em pré-escola, o desempenho foi mais modesto. O gasto por aluno/ano nesse item ficou aquém da média do município mas, ao contrário do gasto em creche, conseguiu apresentar

³ O gasto por aluno/ano é calculado pela simples divisão das despesas contabilizadas nos programas e subprogramas pelo número de matrículas correspondentes em cada ano.

elevação no seu patamar em 1998. Também o gasto aluno/ano no ensino fundamental apresentou um padrão semelhante ao padrão da pré-escola.

Merece destaque o gasto por aluno/ano compreendido sob o título de *outros*. Ele condensa as mesmas despesas tratadas na análise anterior. A diferença é que foi estimado com base no total das matrículas do município. Isso quer dizer, por exemplo, que dos R\$ 1.673 gastos em média com os alunos da rede municipal de educação básica em 1998, R\$ 591 reais foram consumidos pela despesa no item *outros*. Agrava esta constatação o fato de ela ter aumentado 21% em 1998 sobre o valor do ano anterior, o dobro do crescimento do *total das despesas* que foi de 10% e muito acima dos itens relacionados aos níveis de ensino nesse mesmo ano: o conjunto do gasto aluno/ano na educação infantil cresceu 4%, sendo que em creche regrediu 1%, em pré-escola aumentou 8% e no ensino fundamental, 5%. A propósito, a maior proporção na elevação do gasto por aluno na conta *outros* absorveu recursos do aumento geral das despesas que deveriam ser destinados às categorias do ensino. As menores taxas de crescimento de cada uma delas atestam isso. Em outras palavras, o valor das despesas na categoria *outros* indica que cada aluno da prefeitura recebeu R\$ 591 a menos na manutenção de sua matrícula em 1998. Despesas estas que suprimiram itens estranhos (desvio de função), ou no mínimo polêmicos em relação ao ensino.

Isso confirma a análise financeira precedente realizada sobre o quadro de despesas com a manutenção do ensino.

Conclusão

No município de São Paulo, a oferta de educação cresceu apenas 2% em todo o período. Nessa expansão, a rede municipal, em particular, cresceu 12%, enquanto a estadual regrediu 5%.

No ano de implantação do Fundef, as matrículas municipais mantiveram um ligeiro ritmo de crescimento, com destaque para a maior oferta do ensino supletivo. A educação infantil expandiu-se 3,5%, o ensino fundamental regular, apenas 1% e o ensino supletivo, 11%.

Nesse contexto, a lógica de redistribuição de recursos promovida pelo Fundef carrou receita adicional para a Prefeitura do Município de São Paulo. Isso se deveu à grande quantidade de matrículas do ensino fundamental regular - quase a metade de toda a oferta municipal no estado nesse ano -, sob a responsabilidade dessa prefeitura antes da implantação do fundo. A recuperação de receitas não aplicadas anos antes também aumentou a disponibilidade de recursos. Assim, esperar-se-ia que a prefeitura elevasse as despesas com a manutenção de cada nível de ensino da educação básica numa proporção próxima à elevação da receita de 1998 em relação a 1997, e que no ensino fundamental, em particular, se acrescentasse a receita adicional do Fundef. Porém, uma conta simples revela que a maior parte do dinheiro foi para itens de despesas não relacionados diretamente ao ensino. Enquanto as despesas totais aumentaram em torno de 13% em 1998, as despesas com a educação infantil cresceram 7,5% e as com o ensino fundamental, apenas 8%. Um percentual de 24,5% foi absorvido por itens como cultura, administração e assistência e previdência que, por sinal, vêm crescendo anualmente. Isso quer dizer que os eventuais benefícios provenientes do Fundef para o ensino fundamental em São Paulo foram bastante mitigados, pois grande parte do dinheiro da educação foi desviada da sua função

original, gastos em itens estranhos à sua efetiva realização. Essas constatações são indicadores de ineficiente alocação e de má aplicação do dinheiro vinculado nessa prefeitura. De outro ponto de vista, os recursos do Fundef, realocados de outras prefeituras como prioridade ao ensino fundamental regular, enviados à prefeitura de São Paulo desviam-se de seu objetivo e esgotam-se na má administração do dinheiro público.

Em suma, pode-se afirmar que a prioridade ao ensino fundamental regular, talvez o maior objetivo do Fundef, anula-se no município de São Paulo. Esses recursos financeiros, mesmo que indiretamente, são desviados para outras finalidades, com a anuência das autoridades do governo local.

4. Conclusão

O contexto municipalizante constituído no Estado de São Paulo nos últimos anos deu início a um processo de alterações importantes no perfil de atendimento em educação básica, a partir da prioridade dedicada ao ensino fundamental regular. Esse processo contou inicialmente com programas do governo estadual envolvendo municípios paulistas. Posteriormente, foi reforçado e intensificado por mudanças na legislação educacional nacional, em especial com a implementação do Fundef. A ação combinada dessas medidas na realidade paulista teve um forte poder de indução à municipalização do nível de ensino então priorizado. Tal efeito decorre da grande concentração das matrículas do ensino fundamental regular na rede estadual. A instituição e funcionamento do Fundef a partir de 1998 é o mecanismo e o ponto culminante nessa movimentação. Ele retém parcela dos recursos financeiros dos governos estadual e municipais especialmente vinculados ao ensino e a redistribui unicamente conforme a responsabilidade desses governos na manutenção do ensino fundamental regular.

Diante desse contexto, a pesquisa aqui relatada procurou detectar os impactos sobre o atendimento na educação infantil e no ensino supletivo das redes de ensino mantidas pelas sete administrações municipais da amostra seleccionada. A hipótese central supunha um efeito negativo sobre o desempenho daqueles níveis de ensino nas redes municipais.

O exame do desenvolvimento do contexto municipalizante estadual e da evolução geral das matrículas em educação básica, entre 1994 e 1998, propiciou as seguintes conclusões:

- 1) Pequena expansão (da ordem de 8%) do atendimento em educação básica em todo o período, com expressivo aumento do conjunto das redes municipais, devido principalmente à municipalização e à redução da rede estadual. Reduziu-se o número de matrículas no ensino fundamental regular, enquanto o ensino médio teve expansão pronunciada e acelerada, cresceu o ensino supletivo e foi contido o crescimento da educação infantil, especialmente nos dois últimos anos.
- 2) A municipalização de matrículas no ensino fundamental regular foi intensa em 1997 e em 1998, período no qual cresceram cerca de 64%.

- 3) A velocidade de expansão da educação infantil, preponderantemente oferecida pela dependência administrativa municipal, foi fortemente contida nos dois últimos anos do período, tendo sido observada a redução das matrículas na modalidade creche.
- 4) Expansão geral das matrículas no ensino supletivo, com destacado crescimento do atendimento municipal na modalidade ensino fundamental.
- 5) Por meio do Fundef, transferiram-se recursos financeiros do conjunto das administrações municipais para o governo estadual, já que a maior parte das matrículas do ensino fundamental continuou sendo mantida por ele.

Esse panorama da evolução geral das matrículas no Estado, acompanhado da significativa transferência de recursos financeiros da esfera municipal para a estadual sob um contexto municipalizante, permite supor que a retração no desenvolvimento da educação infantil se deveu às restrições financeiras impostas às prefeituras pelo Fundef. No período investigado não se identificaram outros fatores que pudessem ter essa mesma implicação.

Quanto ao ensino supletivo, não é possível afirmar a presença de qualquer impacto do Fundef, sequer positivo. A expansão do número de matrículas nos dois últimos anos parece estar mais associada a outros fatores. É possível que a expansão tenha decorrido de medidas de correção de fluxo implantadas no ensino regular, que transferem para o ensino supletivo os alunos com idade defasada em relação à série que frequentam. Essa possibilidade foi reforçada pela LDB, que reduziu a idade de admissão em cursos supletivos a partir de 1997. Ao mesmo tempo, proliferaram formas de educação à distância (como as tele-salas), alternativas ao estilo presencial de educação de jovens e adultos. A imprecisão da coleta oficial dos dados estatísticos sobre esse nível de ensino, admitida pelos técnicos da Secretaria do Estado da Educação, também aumenta as dificuldades de fazer afirmações a respeito de possíveis impactos do Fundef.

Na amostra, como notado no conjunto do Estado, o Fundef trouxe restrição financeira e dificuldades para as prefeituras, situação que também contribuiu para a indução ao processo de municipalização do ensino fundamental regular. Exceções devem ser feitas aos municípios de São Paulo e de Itatiba, pois ambos receberam receita adicional do Fundef em 1998. O primeiro, devido à grande quantidade de matrículas nesse nível de ensino, existentes antes do Fundef. O segundo não sofreu restrições financeiras devido à maciça municipalização que realizou um ano antes.

A amostra se compõe de sete municípios muito distintos quanto ao perfil populacional, financeiro, administrativo e de oferta educacional. No entanto, guardam algumas características comuns entre si, existentes também no conjunto dos serviços educacionais do Estado de São Paulo. Tais características dizem respeito à abrangência do atendimento e revelaram:

- A redução do número de matrículas estaduais em cada município, com exceção de Cubatão e Diadema, cuja tendência de queda foi revertida pela acelerada expansão do ensino médio estadual.
- A estabilidade do atendimento pela rede particular.
- O pronunciado crescimento do atendimento no ensino médio.
- A estagnação ou queda das matrículas em educação infantil, exceto na capital, que manteve ritmo de expansão de vagas.
- A expansão das matrículas em educação de jovens e adultos, exceto em Cubatão, que já vinha reduzindo anualmente o atendimento nesse nível de ensino.

Nos municípios da amostra – seja tendencialmente, seja devido especificamente à implantação do Fundef -, a administração municipal manteve ou ampliou sua responsabilidade na oferta de ensino fundamental, regular ou supletivo, exceção feita à prefeitura de Alfredo Marcondes, que não mantinha esse nível de ensino e não promoveu municipalização. Nesse processo, tomaram-se medidas de adequação dos órgãos administrativos. De modo geral, os dados sugerem dificuldades de algumas prefeituras nesse esforço de adaptação, sobretudo decorrentes da ausência de providências administrativas correspondentes ao crescimento das responsabilidades (caso de Aguai) ou advindas da decisão repentina de abrir vagas no ensino fundamental regular (caso de Diadema).

Verificou-se a ocorrência simultânea de restrição financeira trazida pelo Fundef, de cortes nas despesas municipais com educação infantil e de redução da velocidade de crescimento ou redução das matrículas nesse nível de ensino, especificamente nos casos de Aguai e de Diadema. A simultaneidade dessas ocorrências admite a associação entre elas, o que pode ser caracterizado como um dos principais impactos negativos trazidos pelo Fundef no atendimento municipal em educação infantil.

ANEXO

Coleta de dados - Roteiro-guia⁴

A. Situação Educacional

A1. Atendimento educacional

Oferta do ensino

Capacidade e estrutura da rede (n.º de estabelecimentos por nível de ensino)

Matrícula por nível de ensino

População atendida por nível de ensino (cobertura - matrículas sobre faixa etária)

A2. Recursos Humanos

Quantitativo: professores e especialistas

Qualitativo: Formação dos docentes por nível de ensino

Salários médios por hora/aula dos docentes da rede municipal de acordo com a sua formação e o nível de ensino onde ministram as aulas

Programas de capacitação

Características

Público-alvo (categorias envolvidas e quantidade)

Gestão

Documentos

Estatuto do Magistério

Plano de Carreira e Remuneração do Magistério

A3. Qualidade do ensino

Índices de produtividade (por nível de ensino e por série)

A4 Organização político-institucional e gestão da escola.

Estrutura administrativa - Organograma

Comissão/Conselho Municipal de Educação

Regimento/data da criação/composição/funcionamento

A.5 Gestão Escolar

Conselho de escola/data da criação/composição/funcionamento

⁴ Roteiro-guia elaborado a partir do questionário da *Pesquisa Municipal de Descentralização - Área: Educação s/d.* (FUNDAP) e da *Proposta de modelo de organização do Plano Municipal de Educação* (São Paulo. SEE, 1997 – Caderno 2).

A6 Outros órgãos vinculados à educação no município

Fundações/administração indireta/composição/atribuições/público-alvo/recursos

A7 Participação em Entidades, Fóruns, Frentes, Associações supra municipais de educação - Filiação/participação

A8. Atuação cooperativa/parceria do Município com a delegacia de ensino ou com outros Municípios

A9. Convênio - Programa de Ação de Parceira Estado-Municípios

A10 Projetos específicos para o ensino

Objetivos/público-alvo/metas/vigência/recursos

A11 Plano de Ação de Educação

B Educação Infantil (creche e pré-escola)

B1. Atendimento direto

Recursos Humanos

Quantitativo/quadro do pessoal/formação

B2 Merenda

Qualidade e quantidade

Infra-estrutura oferecida

Pessoal de apoio

B3 Rede Física

Quantidade de salas e alunos

Regime de funcionamento

B4 Tipo da construção

Projeto próprio/gestão/evolução do modelo de construção

B5 Materiais Educativos

Bibliotecas/materiais pedagógicos/brinquedoteca/material escolar

B6 Transporte - Quilometragem/público-alvo

B7 Atendimento em outras secretarias

Rede física/público-alvo/recursos humanos/custos

B8 Atendimento indireto

Idem anterior

C. Ensino Supletivo

C1 Atendimento direto e presencial

Estrutura administrativa

Forma de capacitação dos professores

C2. Qualidade do ensino supletivo

Índices de produtividade conforme seriação/ciclo adotado

C3 Outros tipos de atendimento

CEMES/Semi-presencial/Pró-Alfa/Atendimento indireto

Especificar: n.º matrículas/público alvo/faixa-etária/professores/formação/capacitação/custeio/equipamentos/produtividade/vinculação administrativa

D. Informações sobre as finanças públicas

D1 Estrutura da arrecadação

Demonstrativo de recursos vinculados à Educação

Endividamento e Amortizações

Composição das Despesas em Educação

Despesas exclusivamente com Educação (correntes e de capital)

Programas suplementares: merenda, transporte, bolsas de estudos

População beneficiada/custos/composição dos recursos de custeio

D2 Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério

Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundef

Movimentação financeira do Fundo

D3 Documentos a consultar no Município

Balanço da Prefeitura Municipal (1994 a 1998)

Orçamento-Programa/98

Demonstrativos trimestrais de aplicação dos 25% (1994 a 1998)

Relatórios da Contabilidade (1994 a 1998)

Folhas de Pagamento (discriminada por funções)

Bibliografia

- AÇÃO EDUCATIVA. 1996a. Colóquio sobre a reorganização da rede estadual de ensino de São Paulo. *Debates 1*. São Paulo: Ação Educativa, maio, 42 p.
- _____. 1996b Colóquio sobre a proposta de emenda à Constituição n.º 233-A. *Debates 2*. São Paulo: Ação Educativa; PUC-SP, junho, 43 p.
- _____. 1996c. Colóquio sobre mecanismos e problemas de financiamento da educação. *Debates 4*. São Paulo: Ação Educativa; PUC-SP, outubro, 57 p.
- AGUAÍ. Prefeitura Municipal. Lei n.º 1643, de 04 de dezembro de 1997. *Cria o Conselho Municipal de Educação de Aguaí, e dá outras providências*.
- _____. Lei n.º 1434, de 12 de junho de 1991. *Dispõe sobre o Estatuto do Magistério Municipal e dá outras providências correlatas*.
- _____. Lei n.º 1281, de 04 de outubro de 1988. *Cria o Departamento Municipal de Educação e dá outras providências*.
- ALFREDO MARCONDES. Prefeitura Municipal. 1997a. *Lei n.º 2.172/97. Cria o Conselho de Educação “CME” e dá outras providências*. Out..
- _____. 1997b. *Decreto n.º 2.369/97. Designação dos membros do Conselho Municipal de Educação – CME*. Dez.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*, de 08/10/1988.
- _____. *Emenda Constitucional n.º 14*, de 12/09/96. Publicada no D.O.U. de 13/09/96.
- _____. Lei n.º 9.394/96, de 20/12/96. *Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional*. Publicada no D.O.U. de 23/12/96.
- _____. Lei n.º 9.424/96, de 24/12/96. *Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério*. Publicada no D.O.U. de 26/12/96.
- _____. Decreto n.º 2.264, de 27/06/97. *Regulamenta a Lei n.º 9.424, de 24 de Dezembro de 1996*. Publicada no D.O.U. de 28/06/97.
- _____. MEC. INEP. *Censos educacionais 1996, 1997 e 1998*. Disponível via Internet: [http:// www.inep.gov.br](http://www.inep.gov.br)

- _____. 1997. *Censo Escolar 1996: dados estatísticos*. Brasília: INEP.
- _____. 1998. MEC/INEP. Informe Estatístico da Educação Básica: evolução recente das estatísticas da educação básica no Brasil. Brasília: INEP.
- CALLEGARI, César & CALLEGARI, Newton. 1997. *Ensino fundamental : a municipalização induzida*. São Paulo: SENAC.
- CUBATÃO. Prefeitura Municipal. 1978. Lei n.º 1.170, de 06 de dezembro de 1978. *Dispõe sobre estatuto do magistério público municipal*.
- _____. 1996. Lei n.º 2.386, de 16 de dezembro de 1996. *Dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Educação*.
- _____. Secretaria do Desenvolvimento Educacional. 1998. *Regimento escolar*.
- DIADEMA. Prefeitura Municipal. Departamento de Finanças. *Balanços de execução orçamentária de 1994, 1995, 1996, 1997 e 1998*.
- DIADEMA. Prefeitura Municipal. Secretaria de Educação, Cultura, Esporte e Lazer. 1997. *Estatuto do Magistério. Lei Complementar n.º 71, de 19 de dezembro de 1997*.
- _____. Departamento de Educação. 1998. *Plano de Educação Municipal*. Diadema, janeiro.
- DIADEMA JORNAL. 1995. Prefeitura Municipal de Diadema. *Lei Complementar n.º 0036, de 17 de março de 1995*. Suplemento Especial. Ano 33, n.º 2.612.
- _____. 1996. Regimento do Conselho Municipal de Educação de Diadema. *Economia*. Domingo, 22 de dezembro.
- IBGE. 1997. *Contagem da população: 1996*. Rio de Janeiro.
- FUNDAP. 1995. *Receita base para a educação – Estado de São Paulo*.
- FUNDAP/IESP. 1999. *Indicadores DIESP*.
- HEEMANN, Ademar & VIEIRA, Leociléa A .. 1999. *A roupagem do texto científico: estrutura, citações e fontes bibliográficas*. 2ª edição. Curitiba: Ed. do autor: IBPEX.

- ITATIBA. Câmara Municipal de Itatiba. 1996. Projeto de Lei n.º 0142/96. *Dispõe sobre reestruturação administrativa do quadro de pessoal da Prefeitura Municipal de Itatiba e dá outras providências.*
- ITATIBA. Prefeitura Municipal. 1993. Lei n.º 2.445, de 19 de janeiro de 1993. *Dispõe sobre a ação administrativa e a estrutura básica da Prefeitura Municipal e dá outras providências.*
- _____. 1997. Lei n.º 2.964, de 17 de dezembro de 1997. *Institui o Novo Estatuto do Magistério, no âmbito do Município de Itatiba.*
- _____. 1998a. Lei n.º 2.976, de 25 de fevereiro de 1998. *Dispõe sobre a criação do Sistema Municipal de Ensino e estabelece normas gerais para a sua adequada implantação.*
- _____. 1998b. Lei n.º 2.993, de 27 de março de 1998. *Institui o Plano de Carreira e Remuneração do Magistério, na forma e condições que especifica.*
- _____. Secretaria de Educação, Cultura, Esportes e Turismo. S/d. *Plano de trabalho para o Programa de Ação de Parceria Educacional Estado – Município para o atendimento ao ensino fundamental.*
- LOPES, Maurício Ribeiro. 11/01/99. A sinistra matemática da educação. *Folha de São Paulo*, São Paulo, Opinião, p. 1-3.
- MELCHIOR, José C. de A.. 1997. *Mudanças no financiamento da educação no Brasil*. Campinas, SP: Autores Associados.
- MONLEVADE, João A. C. & FERREIRA, Eduardo B.. 1997. *O FUNDEF e seus pecados capitais*. Ceilândia - DF.: Idéa Editora.
- MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. Câmara Municipal de São Paulo. Comissão Especial de Estudos sobre a Criança e o Adolescente na Cidade de São Paulo. 1996. *Relatório final*, maio.
- NEGRI, Barjas. 1997a. O financiamento da educação no Brasil. *Série documental: textos para discussão*. Brasília: SEDIAE/INEP, v. 1, n.º 1, jan.
- _____. 1977b. O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. *Série documental: textos para discussão* Brasília: INEP, N.º 3.

NEUBAUER, Rose. 1996. Estados e municípios parceiros na educação. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, Fundação Seade, v. 10, n. 3, jul./set.

_____. 04/01/99. O mito da redução de vagas nas escolas. *Folha de São Paulo*, São Paulo, Opinião, p. 1-3.

RODRIGUEZ, Vicente. Descentralização da educação no Estado de São Paulo: a municipalização do ensino. IN: Arretche, Marta & Rodriguez, Vicente (Orgs.). 1999. *Descentralização das políticas sociais no Estado de São Paulo*. São Paulo: FUNDAP: FAPESPE; Brasília: IPEA.

SÃO PAULO. Governo do Estado. Decreto n.º 40.673, de 16/02/96. *Institui o Programa de Ação de Parceria Educacional Estado-Município para atendimento ao ensino fundamental*. Publicado no D.O.E. de 17/02/96.

_____. Decreto n.º 40.889, de 10/06/96. *Altera modelo-padrão de convênio anexo ao Decreto n.º 40.673, de 16/02/96*.

_____. Secretaria do Estado da Educação. 1997. *Descentralização e reformas no ensino fundamental: unindo forças para construir, com sucesso, uma escola de cara nova para São Paulo (3 volumes)*. São Paulo: FUNDAP/SEE, set.

_____. CIE. 1998. 1. Total do Estado: 1.1 Ensino Fundamental 2.1 Ensino Médio. *Séries históricas*.

_____. ETIE. CIE. *Banco de dados, 1994, 1995, 1996 e 1997*

UNDIME. 1997. Financiamento e orçamento da educação para educadores : um começo de conversa. Cadernos UNDIME, n.º 3. Brasília, DF: Cortez.